ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/322180206

Engagement und Zivilgesellschaft: Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht

Book · January 2018

DOI: 10.1007/978-3-658-18474-2

CITATIONS
5

READS
613

2 authors:

T. Klie
Agp social research
176 PUBLICATIONS **675** CITATIONS
SEE PROFILE

Anna Wiebke Klie
Multikulturelles Forum
26 PUBLICATIONS **30** CITATIONS
SEE PROFILE

All content following this page was uploaded by Anna Wiebke Klie on 22 October 2022.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

Bürgergesellschaft und Demokratie

Thomas Klie
Anna Wiebke Klie *Hrsg.*

Engagement und Zivilgesellschaft

Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht

Springer VS

Bürgergesellschaft und Demokratie

Reihe herausgegeben von
A. Klein, Berlin, Germany
R. Kleinfeld, Osnabrück, Germany
H. Krimmer, Berlin, Germany
B. Rehder, Bochum, Germany
S. Teune, Berlin, Germany
H. Walk, Berlin, Germany
A. Zimmer, Münster, Germany

Die Buchreihe vereinigt qualitativ hochwertige Bände im Bereich der Forschung über Partizipation und Beteiligung sowie bürgerschaftliches Engagement. Ein besonderer Akzent gilt der politischen Soziologie des breiten zivilgesellschaftlichen Akteursspektrums (soziale Bewegungen, Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Stiftungen, Genossenschaften, Netzwerke etc.). Die Buchreihe versteht sich als Publikationsort einer inter- und transdisziplinären Zivilgesellschaftsforschung.

Bürgergesellschaft und Demokratie schließt an die Buchreihe „Bürgerschaftliches Engagement und Non-Profit-Sektor“ an. Sie wird unterstützt von Aktive Bürgerschaft e.V. (Berlin).

Reihe herausgegeben von

Ansgar Klein
Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
Berlin, Germany

Ralf Kleinfeld
Universität Osnabrück
Osnabrück, Germany

Holger Krimmer
Stifterverband f. d. Dt. Wissenschaft
Berlin, Germany

Britta Rehder
Ruhr-Universität Bochum
Bochum, Germany

Simon Teune
Technische Universität Berlin
Berlin, Germany

Heike Walk
Freie Universität Berlin
Berlin, Germany

Annette Zimmer
Universität Münster
Münster, Germany

Weitere Bände in der Reihe http://www.springer.com/series/12296

Thomas Klie · Anna Wiebke Klie
(Hrsg.)

Engagement und Zivilgesellschaft

Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht

Springer VS

Herausgeber
Thomas Klie
Freiburg, Deutschland

Anna Wiebke Klie
Münster, Deutschland

Die Konzeptionierung und Veröffentlichung des Sammelbandes erfolgte im Rahmen der Tätigkeit der Geschäftsstelle für den Zweiten Engagementbericht. Die Arbeit der Geschäftsstelle wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Bürgergesellschaft und Demokratie
ISBN 978-3-658-18473-5 ISBN 978-3-658-18474-2 (eBook)
https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Springer VS
© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.
Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Verantwortlich im Verlag: Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature
Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 1
Zum Inhalt des Sammelbandes
Anna Wiebke Klie und Thomas Klie

Auftrag, Anliegen, Arbeitsweise der Zweiten Engagementberichtskommission 9
Thomas Klie

Engagement in Zahlen 15
Renate Köcher und Wilhelm Haumann

Engagement und Bildung 107
Thomas Olk (†)

Bürgerkommune 163
Paul-Stefan Roß und Roland Roth

Daseinsvorsorge aus rechtswissenschaftlicher Perspektive 269
Thorsten Ingo Schmidt

Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland und Europa 339
Baldo Blinkert und Thomas Klie

Migration und Engagement 425
Anna Wiebke Klie

Flüchtlinge und Engagement 513
Adalbert Evers und Anna Wiebke Klie

Verantwortung und Identität vor Ort 547
Martina Wegner und Thomas Klie

Die Engagementberichterstattung der Bundesregierung 569
Bedeutung und Perspektiven
Thomas Klie und Michael Hüther

Autorinnen und Autoren 577

Einleitung

Zum Inhalt des Sammelbandes

Anna Wiebke Klie und Thomas Klie

Über zweieinhalb Jahre dauerte die Arbeit am Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung zum Schwerpunktthema „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung". Die Sachverständigenkommission und die Geschäftsstelle haben ihre Arbeit im August 2013 aufgenommen und mit der Übergabe des Berichtes an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im April 2016 abgeschlossen. Mit der Stellungnahme der Bundesregierung wurde der über 600-seitige Bericht Ende März 2017 veröffentlicht (Drucksache 18/11800).

Der vorliegende Band ist als ein Addendum des Zweiten Engagementberichts zu betrachten. Er versammelt zum einen für die Arbeit der Zweiten Engagementberichtskommission von Experten erstellte Gutachten zu zentralen Fragen der Kommissionsarbeit, deren Inhalte in Teilen in den Bericht eingeflossen sind. Hierzu gehören die Expertisen von Thomas Olk (†) zum Thema „Engagement und Bildung", zur „Bürgerkommune" von Paul-Stefan Roß und Roland Roth sowie die Expertise von Thorsten Ingo Schmidt zu Fragen von „Daseinsvorsorge und Engagement aus rechtswissenschaftlicher Perspektive".

Zum anderen wurden in dem Band einzelne Kapitel des Zweiten Engagementberichts aufgenommen, die vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen im Engagement eine besonders hohe Relevanz besitzen und als separate Beiträge noch einmal gesondert gewürdigt werden sollten. Hierzu gehören die Ausarbeitungen von Renate Köcher und Wilhelm Haumann zum „Engagement in Zahlen" sowie zum Thema „Flüchtlinge und Engagement" von Adalbert Evers und Anna Wiebke

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_1

Klie. Abgesehen von geringfügigen bis zum Ende des Jahres 2016 vorgenommenen Aktualisierungen entsprechen sie dem Wortlaut der im Bericht abgedruckten Kapitel. Bei dem Beitrag von Anna Wiebke Klie zum Themenkreis „Migration und Engagement" handelt es sich um eine unveröffentlichte Langfassung des gleichnamigen Berichtskapitels, das einzelne inhaltliche Fragen und Aspekte tiefer gehend darstellt, das aufgrund seines Umfangs aber nicht vollständig im Bericht aufgenommen werden konnte.

Schließlich werden im vorliegenden Band für die Geschäftsstelle des Zweiten Engagementberichts durchgeführte Analysen und Forschungsarbeiten dokumentiert, die zum Teil maßgeblichen Einfluss auf die Ausrichtung, aber auch die Empfehlungen des Berichtes hatten. Hierzu gehört die Arbeit „Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland und Europa – Auswertung des European Social Surveys (ESS)" von Baldo Blinkert und Thomas Klie zu den „Strukturmerkmalen" der Zivilgesellschaft.

Der Beitrag von Martina Wegner und Thomas Klie zur dialogorientierten Arbeitsweise der Sachverständigen am Beispiel der „Kommission vor Ort: Die lokalen Dialogforen" wurde gesondert für den Band verfasst und stellt die zentralen Ergebnisse der Vor-Ort-Veranstaltungen sowie die dabei verfolgte Methodik vor. In dem abschließenden Beitrag von Thomas Klie und Michael Hüther wird eine Bilanz gezogen und ein Ausblick für die Engagementberichterstattung und Engagementpolitik formuliert.

Nachfolgend werden die einzelnen Beiträge in ihren wesentlichen Inhalten charakterisiert.

Der Beitrag „Engagement in Zahlen" von Renate Köcher und Wilhelm Haumann entspricht weitestgehend dem gleichnamigen Kapitel im Zweiten Engagementbericht. Er referiert Befunde aktueller empirischer Studien zum Engagement in Deutschland in einer bislang unbekannten Breite und Intensität. Den Ausgangspunkt bilden dabei unterschiedliche Engagementquoten von etwa 20 bis über 40 Prozent der Bevölkerung, die – je nach Ermittlungsfrage – Kreise von stärker oder weniger stark Engagierten zeigen. Die Zusammenschau legt dar, dass sich den Ergebnissen der meisten Wiederholungsbefragungen zufolge die Zahl der Engagierten seit dem Jahr 2000 vergrößerte. Insbesondere sind heute größere Anteile der Jüngeren unter 30 Jahren sowie der Älteren ab 60 Jahren engagiert. Während sich die Engagementquoten von Männern und Frauen sowie von Ost- und Westdeutschen tendenziell angleichen, bleiben die Schichtunterschiede beim Engagement bestehen; Personen aus der einfachen Schicht engagieren sich weniger häufig als andere. Impulse erhielt das Engagement durch die große Hilfsbereitschaft der Bevölkerung in der Flüchtlingskrise seit 2015. Noch stärker als die Zahl der Freiwilligen wuchs in den zurückliegenden Jahren die Zahl der Vereine, Verbände

und Stiftungen. Deutlich wird, dass es heutzutage weitaus mehr Möglichkeiten und Formen gibt, um aktiv zu werden als dies in der Vergangenheit der Fall war, was in der empirischen Forschung aber erst teilweise berücksichtigt wird. Daher seien Untersuchungen wünschenswert, die auf Grundlage eines breiten Engagementbegriffs auch Unterstützung im Nahbereich sowie politische Beteiligung und Fürsprache mit in den Blick nehmen.

Thomas Olk (†) ist in seiner Expertise zum Thema „Engagement und Bildung" der Frage nachgegangen, wie Engagement und eine aktive Zivilgesellschaft durch Bildungsmaßnahmen gefördert werden können. Es geht hierbei um die Befähigung zum und die Unterstützung des Engagement(s) der Bürgerinnen und Bürger. Die Bereitschaft zur Aufnahme eines Engagements bedarf bestimmter normativer Orientierungen, Handlungs- und Verhaltensdispositionen und Thomas Olk hat thematisiert, wie diese am besten entwickelt und ausgebildet werden können. In diesem Kontext kommt der „Engagement"-Sozialisation, dem sozialen Lernen und der Erziehung und Bildung von jungen Menschen zu kompetenten und mündigen Bürgerinnen und Bürgern – der „Civic Education" –, eine wichtige Bedeutung zu. Vor dem Hintergrund dieser Prämisse hat Thomas Olk das Verhältnis und die Interdependenzen von zivilgesellschaftlichem Engagement und Bildung bzw. dem Erwerb spezifischer engagementrelevanter Kompetenzen erörtert und aktuelle Entwicklungen, Ansätze und Konzepte in der Bildungslandschaft auf theoretischer, praktischer und (bildungs-)politischer Ebene dargestellt. Anhand von Modellprojekten hat der Autor darüber hinaus die Frage beleuchtet, wie Partizipations- und Engagementförderung als *Lernfeld* und *Bildungsziel* im (außer-)schulischen Kontext und im Bildungswesen eine stärkere Berücksichtigung finden kann. Es sind aktuelle Herausforderungen und Perspektiven skizziert und abschließend konkrete Handlungsempfehlungen für die Bundes-, Landes- und kommunale Ebene formuliert worden.

In ihrer Expertise zur „Bürgerkommune" zeigen Paul-Stefan Roß und Roland Roth, dass sich seit dem Ende der 1990er Jahre in Deutschland mit durchaus schwankender Konjunktur ein fachlicher und in Teilen akademischer Diskurs zur Bürgerkommune entwickelt hat, der eine gewisse Eigenständigkeit erreicht und zu einer Reihe übereinstimmender Eckpunkte geführt hat. Insbesondere in der kommunalen Praxis sei – was den Kern der Debatte zur Bürgerkommune ausmacht – die Suche nach neuen Verantwortungsteilungen, Verhältnisbestimmungen und demokratischen Machtbalancen zwischen Bürgerschaft, Kommunalparlamenten, Kommunalverwaltungen und Wirtschaft nach wie vor in vollem Gange.

Der Beitrag zeichnet den Diskurs zur Bürgerkommune nach und sichert zentrale Erkenntnisse. Mit der Rezeption der Diskurse zu Zivilgesellschaft, Welfare Mix und Governance versucht er einen Beitrag zur analytischen und normativen Schär-

fung des „Leitbilds Bürgerkommune“ im Sinne eines ambitionierten Reformprojekts zu leisten. Gestellt wird aber ebenso die Frage nach der Empirie der Bürgerkommune, das heißt nach dem Umfang ihrer Realisierung in der Praxis bzw. nach förderlichen und hemmenden Einflussfaktoren bürgerkommunaler Entwicklung. Auf dieser doppelten Grundlage werden die besonderen Herausforderungen deutlich, die es zu bewältigen gilt, soll eine breite und dauerhafte Entwicklung in Richtung Bürgerkommune stattfinden. In der Summe vertreten die beiden Autoren die These, dass es auf Grundlage der damit vollzogenen Schritte möglich ist, ein ebenso theoriebasiertes wie gesellschaftspolitisches produktives „Leitbild Bürgerkommune“ zu formulieren. Zentrale Eckpunkte einer solchen systematischen Entfaltung bilden den Abschluss des Beitrags.

In der Expertise „Daseinsvorsorge und Engagement aus rechtswissenschaftlicher Perspektive“ arbeitet Thorsten Ingo Schmidt den rechtlichen Kerngehalt der Daseinsvorsorge im Sinne der Existenzsicherung der Bürgerinnen und Bürger heraus und bestimmt das Verhältnis der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge zur politischen Aushandlung kommunaler Aufgaben auf kommunaler Ebene. Ingo Schmidt verdeutlicht, dass zwar keine ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Daseinsvorsorge bestünden, sich die Erbringung notwendiger Leistungen der Daseinsvorsorge aber ggf. auf grundrechtliche Schutzpflichten im Interesse der Empfängerinnen und Empfänger zurückführen lasse. Die Kompetenz der Kommunen zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge ist teils im Kern-, teils im Randbereich der Garantie kommunaler Selbstverwaltung verankert. Dabei handelt es sich zumeist um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Zudem beeinflussen die Staatsprinzipien und Staatsziele die Daseinsvorsorge. Bundes- und Landesgesetze sowie kommunale Satzungen wirken bei der Regelung der Daseinsvorsorge zusammen. In der Expertise wird über die Daseinsvorsorge die Verknüpfung zum Europarecht hergestellt.

In ihrer Analyse „Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland und Europa – Auswertung des European Social Surveys (ESS)“ zeigen Baldo Blinkert und Thomas Klie, dass die Prävalenz von zivilgesellschaftlichem Engagement in Deutschland im Berichtszeitraum 2002 bis 2012 deutlich zugenommen hat und dies im Prinzip für alle Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement gilt: für Volunteering, konventionelles politisches Engagement und auch für Engagement als Protestverhalten. Die Analyse zeigt, dass sich auch in Europa insgesamt die Prävalenz von zivilgesellschaftlichem Engagement nur wenig verändert hat, wobei zwischen den Ländern jedoch erhebliche Unterschiede existieren.

Für Deutschland werden als wichtigste Prädiktoren für zivilgesellschaftliches Engagement das politische Interesse, der soziale Status und Werteorientierungen bestimmt. Dargelegt wird, dass sich die beträchtlichen Unterschiede zwischen den

Ländern durch Indikatoren erklären lassen, die unter verschiedenen Gesichtspunkten beschreiben, ob und in welchem Ausmaß die Merkmale einer Zivilgesellschaft, die als „gelungene Gesellschaft" beschrieben wird, gegeben sind: Effektivität des staatlichen Gewaltmonopols, Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit als sozialer Ausgleich, Offenheit und Partizipationschancen. In der Analyse wurde erstmalig der systematische und durch Daten gestützte Versuch unternommen, das zivilgesellschaftliche Handeln von Menschen in einen strukturellen Kontext einzuordnen. Den Autoren zufolge deuten die Ergebnisse darauf hin, dass in den Gesellschaften, die man entsprechend den oben genannten Merkmalen am ehesten als gelungen beschreiben könnte, ein sich selbst verstärkender Prozess stattfindet: Der Kontext, die Strukturen, sind förderlich für zivilgesellschaftliches Engagement und dieses Engagement wiederum reproduziert die dafür günstigen Strukturen. Aber dieser Prozess wirkt auch in die Gegenrichtung: Das Fehlen fördernder Strukturen lähmt zivilgesellschaftliches Handeln und dessen Fehlen wiederum trägt dazu bei, dass fördernde Strukturen nicht entstehen können oder abgeschwächt werden.

Bei dem Beitrag „Migration und Engagement" von Anna Wiebke Klie handelt es sich um eine Langfassung des gleichnamigen Kapitels im Zweiten Engagementbericht. Er umfasst den aktuellen Forschungsstand zum Engagement von Menschen „mit Migrationshintergrund". Detailliert beleuchtet der Beitrag die Relevanz unterschiedlicher kultureller Verständnisse von Engagement und gesellschaftspolitischer Rahmenbedingungen sowie weitere Voraussetzungen für Engagement von Menschen „mit Migrationshintergrund". Zentralen Ergebnissen des Freiwilligensurveys 2014 zufolge wirken sich der Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit, die Sozialisation oder ein bereits lange währender Aufenthalt in Deutschland positiv auf die Engagement- und Beteiligungsbereitschaft von Personen mit Zuwanderungsgeschichte aus, die sich im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund im Durchschnitt in geringerem Maße in zivilgesellschaftlichen Bereichen und Institutionen der Mehrheitsgesellschaft engagieren. Ursachen dafür sind in sozioökonomischen, migrationsspezifischen und kulturellen Faktoren, in Diskriminierungserfahrungen und Fremdenfeindlichkeit sowie einer nach wie vor ungenügenden Bereitschaft für interkulturelle Öffnungsprozesse zu sehen. Der Beitrag macht deutlich, dass die Diskussion darüber, inwieweit das in Migrantenorganisationen und -netzwerken vorzufindende Engagement eher auf eine Abschottung gegenüber der deutschen Gesellschaft zielt (*bonding*) oder sich primär integrationsfördernd realisiert (*bridging*), nicht pauschal, sondern nur fallspezifisch zu entscheiden ist. Zukünftig sollten unterschiedliche kulturspezifische Verständnisse von Engagement, diverse Motivlagen sowie die große Bedeutung von umfassenden interkulturellen Öffnungsprozessen und Kooperationen stärker berücksichtigt werden. Der Beitrag unterstreicht die Notwendigkeit der konse-

quenten Verzahnung von Engagementförderung und Integrationspolitik sowie der Versachlichung öffentlicher Debatten.

Bei dem Beitrag „Flüchtlinge und Engagement" handelt es sich um eine geringfügig aktualisierte Version des gleichnamigen Kapitels im Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Mit einem Fokus auf Engagement und die Rolle der lokalen Ebene beleuchtet der Beitrag auf Basis von Daten und Informationen aus bis Ende des Jahres 2016 vorliegenden Studien, Kommissionsberichten und Stellungnahmen zentrale Bereiche, Trends und Herausforderungen in der Flüchtlingshilfe. Hervorgehoben werden vier Aspekte: Betont wird, dass es nicht allein um organisatorische Fragen praktischer Flüchtlings*hilfe*, sondern um die Herausforderung einer Flüchtlings*frage* geht, was bedeutet, mit verschiedenen, mitunter kontroversen Haltungen und Standpunkten umgehen zu müssen – auch menschenfeindlichen Haltungen und Initiativen. Des Weiteren gelte es, die heutige Vielfalt des Engagements, der Gruppen, Initiativen und Organisationsformen anzuerkennen, die sich für Geflüchtete einsetzen. Schließlich werden Politik und Bürgerschaft vor die Herausforderung gestellt, neue kooperative Formen lokaler Governance zu finden, und zwar so, dass nicht alles von der vielfach gerühmten breiten Beteiligung engagierter Bürgerinnen und Bürger Episode bleibt.

In ihrem Beitrag „Kommission vor Ort: Die lokalen Dialogforen" beschreiben Martina Wegner und Thomas Klie das praxisorientierte (Erkenntnis-)Interesse der Kommission: Um den Anliegen Rechnung zu tragen, lokale Engagementpraxis explizit und exemplarisch darzustellen, wurde die Arbeit der Sachverständigenkommission von drei sogenannten „Dialogforen" flankiert, mit denen jeweils ein intensiver Austausch zwischen Wissenschaft, Politik, Fachpraxis, gesellschaftlichen Akteuren sowie Bürgerinnen und Bürgern angestrebt wurde. Im Mittelpunkt der vor Ort mit Bürgerinnen und Bürgern durchgeführten Gruppendiskussionen standen die lokale Engagementkultur sowie Projekte und Strategien zur Förderung von freiwilligem Engagement. Auch konnte das Verständnis von Bürgerrollen und Engagement für die Gestaltung der Zukunft ihres Ortes auf diese Weise sichtbar werden. Mit den insgesamt drei in der Frankfurter Nordweststadt, in Berlin-Friedrichshagen sowie in Loitz (im Landkreis Vorpommern-Greifswald) veranstalteten Dialogforen wurden unterschiedliche soziale Milieus und Gruppen der Stadtgesellschaft angesprochen. In sehr unterschiedlichen Variationen wurden übergreifend für alle drei Standorte acht Einflussfaktoren von und für Engagement sichtbar, die Martina Wegner und Thomas Klie in ihrem Beitrag ausleuchten.

In dem abschließenden Beitrag von Thomas Klie und Michael Hüther zur „Engagementberichterstattung der Bundesregierung – Bedeutung und Perspektiven" beleuchten die beiden Autoren und Vorsitzenden der beiden bis dato eingesetzten Sachverständigenkommissionen zur Erstellung des Ersten und Zweiten Engage-

mentberichts die hohe Relevanz einer kontinuierlichen Engagementberichterstattung in Deutschland, die nicht für sich allein steht, sondern in ein datenbasiertes Monitoring des Engagements eingebettet ist. Ohne die Engagementberichterstattung gäbe es keine systematische und über die Zeit hinweg konsistente Befassung mit den Dynamiken des Engagements in seiner Vielgestaltigkeit und politischen Kontextualisierung. Klie und Hüther verweisen auf das spezifische Profil der beiden vorliegenden Engagementberichte, die die Bedeutung und die Erscheinungsformen des Engagements im Kontext der die Gegenwart und Zukunft prägenden demografischen, sozialen, politischen und ökonomischen Wandlungsprozessen analytisch in den Blick nähmen und damit keineswegs monothematisch ausgerichtet seien. So werden in den Berichten gesellschaftspolitische Debatten um die Bedeutung des Engagements berücksichtigt und die Kommissionen hätten im Rahmen ihrer Arbeit zentrale aktuelle und zukünftige Themen für eine gestaltende Engagementpolitik identifiziert. Die jeweils neue Besetzung einer unabhängigen Kommission gewährleiste eine Öffnung der engagementpolitischen Debatten in Wissenschaft und Praxis und ihre Verankerung in bislang nicht mit zivilgesellschaftlichen Fragen befassten Disziplinen. Die Autoren betonen, dass die Engagementberichterstattung der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Erkenntnis stehe, dass die Kraft des Engagements als Ressource für die Gestaltung des öffentlichen Raumes in einer Demokratie, die grundlegenden Wandlungsprozessen ausgesetzt ist, unverzichtbar wird.

Der obigen Vorstellung der wesentlichen Inhalte der in diesem Band versammelten Beiträge ist ein ausdrücklicher Dank an alle beteiligten Autorinnen und Autoren anzuschließen, ohne deren fachliche Expertise und Ausdauer der Band nicht in vorliegender Form zustande gekommen wäre. Ein nachdrücklicher Dank gilt an dieser Stelle dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das die Arbeit der Kommission und der Geschäftsstelle des Zweiten Engagementberichts über drei Jahre lang in flexibler, kooperativer, vertrauensvoller Weise sowohl finanziell als auch ideell unterstützt hat. Auch die Konzeption und Veröffentlichung des vorliegenden Sammelbands wurden vom Bundesfamilienministerium finanziell unterstützt. Gedankt sei an dieser Stelle insbesondere Dr. Heiko Geue, dem Leiter der „Zentralabteilung, Engagementpolitik“ im BMFSFJ, für die Unterstützung dieser den Zweiten Engagementbericht ergänzenden Publikation.

Wir wünschen Ihnen nun eine interessante, horizonterweiternde Lektüre.

Anna Wiebke Klie (Redaktion und Lektorat) und Thomas Klie
Münster/Freiburg/Berlin, im Juli 2017

Auftrag, Anliegen, Arbeitsweise der Zweiten Engagementberichtskommission

Thomas Klie

Seit dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 19. März 2009 (Drucksache 16/11774) ist in jeder Legislaturperiode im Auftrag der Bundesregierung ein wissenschaftlicher Engagementbericht von einer jeweils neu einzusetzenden unabhängigen Sachverständigenkommission zur Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements vorzulegen. Mithilfe der Arbeiten der Sachverständigenkommissionen soll zum einen eine regelmäßige Berichterstattung über empirische Befunde, Trends und zentrale Debatten begründet werden, die auf eine verstetigte Engagementpolitik gerichtet ist. Zum anderen wird in jeder Legislaturperiode ein Schwerpunktthema fokussiert, das für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements von besonderer Bedeutung ist und das von der Bundesregierung festgelegt wird.

Der Erste Engagementbericht der Bundesregierung berichtete neben einer Bestandsaufnahme zur Lage und Situation des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland über das Schwerpunktthema bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen. Der Zweite Engagementbericht widmet sich dem Schwerpunktthema „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“ und fokussiert entsprechend die Bedeutung des Engagements für die lokale Entwicklung. Dabei geht die Bundesregierung davon aus, dass das bürgerschaftliche Engagement in seinen vielfältigen Formen für die individuelle Teilhabe, gesellschaftliche Integration, das wirtschaftliche Wachstum, den Wohlstand, das kulturelle Leben, aber auch für die demokratischen Strukturen unerlässlich ist und damit eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von Herausforderungen und Problemen unserer Gesellschaft spielt. Lebensqualität in der Gesellschaft und bürgerschaftliches Engagement hängen

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_2

nach Ansicht der Bundesregierung untrennbar zusammen. Der Zweite Engagementbericht sollte ein engagementpolitischer Beitrag zur Demografiestrategie der Bundesregierung sein. Mit dem Berichtsauftrag wurde eine Reihe von Fragen verbunden, die in der Arbeit der Engagementberichtskommission aufgegriffen werden sollten. Dazu gehören insbesondere folgende:

- Wie kann bürgerschaftliches Engagement zur konkreten Stärkung des Zusammenlebens vor Ort beitragen?
- Wie kann das Konzept der Mitverantwortung im Sinne einer sorgenden Gemeinschaft durch die Förderung bürgerschaftlichen Engagements unterstützt werden und dies mit Blick auf ein selbstbestimmtes Leben im Alter, die Förderung der Integration und die Unterstützung von Familien?
- Wie kann eine Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement im Lebenslauf erfolgen; wie können Hemmnisse abgebaut werden?
- In welcher Weise kann Engagement zur Lebensqualität in ländlichen Räumen, aber auch in Stadtregionen beitragen, die vor besonderen demografischen Herausforderungen und einem Strukturwandel stehen?

Der Zweite Engagementbericht strukturiert sich in zwei Teile. Der **Allgemeine Teil** hat die relevanten Entwicklungen des Engagements zum Gegenstand und gewährleistet über die Engagementberichte hinweg eine kontinuierliche Berichterstattung über Trends, Themen und Debatten. Er würdigt dabei die Debatten, die der Erste Engagementbericht ausgelöst hat und führt sie weiter. So wird der in der Definition des bürgerschaftlichen Engagements im Ersten Engagementbericht reflektierte Gedanke der Bürgerpflichten um eine philosophische Betrachtungsweise ergänzt. Unter Aufnahme des aristotelischen Tugendbegriffs wird das Engagement als freiheitlich gewonnene Haltung gedeutet, die die Selbstverantwortung von Bürgerinnen und Bürgern betont.

Besondere Impulse für die engagementpolitische Debatte liefern die Entfaltung, Begründung und Verwendung eines breiten Engagementbegriffs. Die Vielfalt des Engagements in einer zivilen Gesellschaft wird betont und „Engagement" als Dachbegriff verwendet, um den verschiedenen Ausdrucksformen der Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern und ihrer Verantwortungsübernahme für die Gestaltung der Gesellschaft vor Ort in größeren Zusammenhängen Rechnung zu tragen und einer Verengung in der Wahrnehmung von Engagement entgegenzuwirken. Dies geschieht ausdrücklich auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das ehrenamtliche und bürgerschaftliche Engagement eine deutliche Mittelschichtsorientierung aufweist und die typische Förderung von bürgerschaftlichem Engagement sozial benachteiligte Gruppen wie auch Personen mit Migrationsgeschichte vernachlässigt.

Um der Gefahr der Beliebigkeit des Engagements in seiner Zielrichtung und Ausprägung zu begegnen, setzt sich der Bericht mit dem Verhältnis von Engagement und Zivilgesellschaft auseinander. Dabei wird Zivilgesellschaft nicht allein als Dritter Sektor verstanden, sondern ebenso als öffentliche Sphäre einer Gesellschaft, die sich durch Zivilität auszeichnet. Damit werden die Grundlagen für eine zivilgesellschaftlich ausgerichtete Engagementpolitik formuliert. Darüber hinaus wird dem Engagement – in Fortsetzung der Diskussion im Ersten Engagementbericht – aus dem Blickwinkel der ökonomischen Theorie seine Bedeutung in einer ordnungspolitischen Konzeption von Gesellschaft zugewiesen und ein Systematisierungsversuch mit der Theorie der öffentlichen Güter unternommen. Dem Auftrag folgend, das freiwillige Engagement in seiner Bedeutung für die Gestaltung des demografischen Wandels herauszustellen, hat die Kommission den demografiepolitischen Kontext des Engagements entfaltet und dabei Fragen des sozialen Wandels, der Pluralisierung, der Lokalisierung und Digitalisierung in ihrer Bedeutung für Lebenswelten in den Mittelpunkt gestellt. Nicht der demografische, vielmehr der soziale Wandel ist entscheidend und herausfordernd.

Ein umfangreiches Kapitel über Zahlen zum Engagement qualifiziert die bisherige empirische Diskussion um Quoten entscheidend (vgl. den Beitrag von Renate Köcher und Wilhelm Haumann in diesem Band). Nicht nur die klassischen Formen des freiwilligen Engagements werden einbezogen, sondern – soweit es die zur Verfügung stehenden Daten erlauben – das Engagement in seiner Vielfalt und mit seinen Bedingungsfaktoren. Mit diesem Kapitel leistet der Zweite Engagementbericht einen Beitrag zu einer differenzierten Auseinandersetzung mit der Empirie des Engagements.

Zu der Berichterstattung über aktuelle Dynamiken im Engagement gehören auch von der Kommission selbst identifizierte und ausgewählte zentrale Debatten, die aufgegriffen und bearbeitet werden. Zu ihnen gehören – ausgelöst durch die aktuellen Herausforderungen, die die große Zahl geflüchteter Menschen für Staat und Zivilgesellschaft mit sich bringen – die Themen Migration und Engagement sowie Flüchtlinge und Engagement (vgl. die beiden Beiträge von Adalbert Evers und Anna Wiebke Klie in diesem Band). Die Debatte um die Monetarisierung von Engagement, die nicht zuletzt durch die Einführung des Mindestlohns an Relevanz gewonnen hat, wird im Bericht ebenso differenziert aufgegriffen und fortgeführt wie die im Berichtsauftrag besonders betonte Bedeutung von Bildung für das Engagement und seine breite gesellschaftliche Verankerung (siehe hierzu die Expertise von Thomas Olk (†) im vorliegenden Band).

Engagement und politische Beteiligung gehören nach Ansicht der Kommission in einer demokratischen Gesellschaft zusammen. So wird dem Verhältnis von Partizipation und Engagement besondere Aufmerksamkeit geschenkt und Betei-

ligungsoptionen vermittels neuer digitaler Kommunikationsmöglichkeiten ebenso einbezogen wie unterschiedliche Spielarten demokratischer Beteiligung. Mit Blick auf das Schwerpunktthema des Berichts – dem der lokalen Politik – stellen sich zudem Fragen der Daseinsvorsorge, denen sowohl im Siebten Altenbericht als auch im Zweiten Engagementbericht besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dabei wird ein Verständnis von Daseinsvorsorge entfaltet, das offen ist für die Bedeutung des Engagements, aber auch seine Grenzen thematisiert und sich insgesamt an den Bedingungen guten Lebens im Sinne von Martha Nussbaum orientiert (siehe zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Daseinsvorsorge die Expertise von Thorsten Ingo Schmidt in diesem Band).

Formen des Engagements unterliegen einem stetigen Wandel. Das gilt auch für die Aktivitäten von Organisationen des Dritten Sektors wie der Wohlfahrtsverbände. Aspekte des Wandels werden im Bericht in dem Kapitel über soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement aufgegriffen. Dabei werden sowohl Wohnungsgenossenschaften als auch Seniorengenossenschaften, die für eine gewisse Renaissance des Genossenschaftsgedankens stehen, exemplarisch und kritisch in ihrer Bedeutung für neue Formen des Engagements gewürdigt.

Der **Schwerpunktteil** des Zweiten Engagementberichts wurde durch den Auftrag der Bundesregierung vorgegeben. Er hatte sich dem Thema lokale Politik und Engagement zu widmen. Eine Bestandsaufnahme der Forschungslage und der Debatten um lokale Engagementpolitik steht am Anfang. In diesem Zusammenhang war die Kommission dreimal „vor Ort“ und hat sich ein eigenes Bild von den Spielarten und „Dialekten“ bürgerschaftlicher Verantwortungsübernahme gemacht, deren Erträge in drei lokalen Dialogforen in Frankfurt am Main, Berlin und Loitz (Mecklenburg-Vorpommern) diskutiert wurden (siehe hierzu den Beitrag von Martina Wegner und Thomas Klie in diesem Band).

Im Sinne moderner Daseinsvorsorge werden im Schwerpunktteil die Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge und die Spielarten lokaler Politik herausgearbeitet, bevor die für die Kommission bedeutsamen Disparitäten und spezifischen Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene beleuchtet werden. Die Strukturmerkmale von Regionen und die unterschiedlichen räumlichen Gesichter des demografischen Wandels nehmen in dem Schwerpunktteil einen breiten Raum ein. Dabei wird Engagement nicht nur als Reaktion auf soziale und demografische Wandlungsprozesse verstanden, sondern umgekehrt auch die Voraussetzungen struktureller Art für Engagement und politische Beteiligung beschrieben und reflektiert (siehe hierzu auch den Beitrag von Baldo Blinkert und Thomas Klie im vorliegenden Band). Engagementpolitik im Sinne der Kommission ist insofern immer einzubinden in strukturpolitische Maßnahmen. Staatliche Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklungen beziehen sich auf sehr unterschiedliche Felder, die in den für die lokale Engagementpolitik relevanten

Schlüsselbereichen herausgearbeitet wurden. Dabei sollten bewusst nicht nur die klassischen Themen, die den Politikfeldern des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zugeordnet sind, aufgenommen werden, sondern auch andere für die lokalen Politiken und Fragen der Daseinsvorsorge relevanten Bereiche – wie dem Bereich der Mobilität, der Klima- und Energiepolitik, des Katastrophenschutzes sowie der Gesundheit. Ferner wird dem für die Engagementpolitik relevanten Feld der Pflege und Sorge ebenso Aufmerksamkeit geschenkt wie den Schlüsselbereichen Kultur und Sport.

Engagementpolitik lebt von einem produktiven Miteinander multisektoraler Kooperation. Engagement lässt sich in dem Verständnis der Kommission nicht verordnen. Auch greifen für die Kommission Vorstellungen einer Engagementpolitik zu kurz, die sich allein auf den Ausbau der engagementfördernden Infrastrukturen beziehen. Lokale Governance, Engagement und Zivilgesellschaft mit der Perspektive des Leitbildes einer Bürgerkommune bilden insofern den strategischen und konzeptionellen Rahmen für eine lokale Engagementpolitik, als sie diese sowohl als Querschnittsaufgabe als auch als integralen Bestandteil kommunalpolitischer Governance versteht (siehe hierzu die Expertise zur Bürgerkommune von Paul-Stefan Roß und Roland Roth in diesem Band).

Am Ende des Berichts stehen Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sowohl grundsätzliche Orientierungen für eine Engagementpolitik auf Bundesebene umfassen als auch konkrete Empfehlungen für eine Mehrebenen-Engagementpolitik zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Für die Schlüsselbereiche und eine lokale Engagementpolitik wurden Empfehlungen formuliert, die die Wechselwirkungen und Interdependenzen im kooperativen Föderalismus reflektieren. Die Empfehlungen machen deutlich: Engagementpolitik betrifft im Verständnis der Kommission weitaus mehr als Förderprogramme und Infrastrukturförderung. Die Empfehlungen reichen von klaren Spielregeln für den Umgang mit Geld im Engagement (Verbot der Kombination von Übungsleiterpauschale und geringfügiger Beschäftigung für die gleichen Tätigkeiten) über die Neuauflage von Programmen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in strukturschwachen Regionen zur Sicherung der Daseinsvorsorge bis hin zu politikfeldspezifischen Empfehlungen in der Energie-, Pflege- und Gesundheitspolitik. Stets geht es auch um die Stärkung kommunaler Handlungs- und Gestaltungsspielräume.

Der Engagementberichtskommission war ein dialogorientierter Arbeitsstil wichtig. So ging die Kommission vor Ort. In drei unterschiedlich geprägten Regionen fanden explorative Fokusgruppendiskussionen zur jeweiligen Engagement- und Partizipationskultur statt, die in den bereits erwähnten drei lokalen Dialogforen in der Frankfurter Nordweststadt, in Berlin-Friedrichshagen sowie in Loitz (Landkreis Vorpommern-Greifswald) durchgeführt wurden. Die drei Dialogforen

boten der Kommission Gelegenheit, sich vor Ort ein Bild über die Bedeutung des Engagements zu machen. Die so gewonnenen Eindrücke konnten mit den Diskussionen in der Kommission sowie den aufbereiteten Wissensbeständen konfrontiert werden (siehe dazu den Beitrag von Martina Wegner und Thomas Klie in diesem Band). Darüber hinaus fand eine Reihe von Anhörungen und Workshops statt. Das Thema Migration und Engagement wurde gemeinsam in der Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) in Essen erörtert. Dabei trafen namenhafte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen auf praxiserfahrene Personen und Politiker. Auf einem Workshop zum Thema Monetarisierung in Berlin wurden die unterschiedlichen Spielarten des Umgangs mit Geld und geldwerten Vorteilen in der Engagementförderung mit Vertreterinnen und Vertretern von für Monetarisierungsdynamiken besonders wichtigen Bereichen diskutiert. Im Beisein der Siebten Altenberichtskommission fanden zwei Anhörungen im Rahmen der Vorstellungen von Expertisen zum Thema Daseinsvorsorge statt. Ein Entwurf der Empfehlungen aus dem Zweiten Engagementbericht wurde gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen im September 2015 in Berlin beraten.

Darüber hinaus suchte die Kommission den Kontakt zu zentralen Akteuren der Engagement-Szene, wie zum Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO) sowie dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge. Jeweils fanden Gespräche und Diskussionsrunden statt, um die Themen der Zweiten Engagementberichtskommission transparent zu kommunizieren und Anliegen und Sichtweisen zentraler Akteure der Zivilgesellschaft mit in die Arbeit der Engagementberichtskommission einbeziehen zu können. Gespräche mit anderen Bundesministerien wurden geführt, um dort ressortierende, engagementpolitisch relevante Fragen zu erörtern. Dazu gehörten Gespräche mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zu Fragen der Definition von ehrenamtlicher Arbeit im Zusammenhang mit der Diskussion um den Mindestlohn und zu auf Regional- und Quartiersentwicklung abhebenden Förderstrategien des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMBU), die für eine sozialraumorientierte Engagementförderung von besonderer Bedeutung sind.

Eine zentrale Botschaft des Zweiten Engagementberichts lautet unter anderem, Engagementpolitik als anspruchsvolle Querschnittsaufgabe zu verstehen. „Bürgerschaftliches Engagement ist unerlässlich für individuelle Teilhabe, gesellschaftliche Integration, wirtschaftliches Wachstum, kulturelles Leben und stabile demokratische Strukturen“ – so formulierte es die Bundesregierung in ihrem zur Bearbeitung an die Kommission gerichteten Auftrag. Einem solchem Verständnis folgte die Kommission.

Engagement in Zahlen[1]

Renate Köcher und Wilhelm Haumann

1 Einleitung

Das freiwillige Engagement gehört zu den gesellschaftlichen Bindungskräften. Deshalb sollte es bei Gesellschaftsbilanzen als „Aktivposten" mit im Blick sein. Zugleich handelt es sich um einen auch volkswirtschaftlich nennenswerten Bereich: Rund 3.300 Millionen Stunden verwenden Ehrenamtliche nach der Zeitverwendungsstudie 2012 jährlich auf ihr Engagement, was etwa 5 Prozent aller in Deutschland geleisteten Arbeitsstunden entspricht (Blinkert 2015). Mit zunehmendem Bewusstsein für die Bedeutung des Engagements ist auch das Interesse an seiner Erforschung gewachsen. In den zurückliegenden anderthalb Jahrzehnten haben sich zahlreiche empirische Untersuchungen den Akteuren und dem Umfang der gemeinnützigen freiwilligen Aktivitäten gewidmet.

Zwar lässt sich aus den vorliegenden Studien bereits eine beträchtliche Vielfalt der Aktivitäten und Organisationsmuster von Engagierten erkennen. Aus Sicht des weiten Engagementbegriffs, der für den vorliegenden Bericht leitend ist, zeigt der Blick auf die verfügbaren Daten aber auch noch beträchtliche Lücken. Denn dieser weite Begriff des Engagements bezieht die politische Partizipation mit ein, die im Rahmen der Engagementforschung bisher nur eine geringe Rolle gespielt hat. Zusammen mit der Beteiligung an politischen Prozessen gehören dazu unter ande-

1 Bei dem Beitrag handelt sich um eine geringfügig aktualisierte Fassung des gleichnamigen Kapitels aus dem Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2017).

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_3

rem auch Formen der Anwaltschaft („advocacy", im Sinne der gesellschaftlichen Fürsprache) und des Protests. Zugleich werden auch Hilfen für andere, die jenseits der Familie erbracht werden, als Engagement verstanden. Orte des Engagements sind damit nicht allein fest organisierte Gruppen, sondern auch lose verbundene Bürgerinitiativen oder informelle Netzwerke wie etwa bei der Nachbarschaftshilfe im Bekanntenkreis. Einem so breit angelegten Engagementverständnis folgt die Kommission.

Die bisherigen empirischen Erhebungen orientieren sich jedoch meist noch an einem engeren Verständnis des Engagements, das sich vor allem in freiwilligen praktischen Tätigkeiten innerhalb fester Organisationen ausdrückt. Daher liegt auch das Schwergewicht der folgenden Übersicht zwangsläufig auf solchen Ermittlungen, wenngleich aus neueren Untersuchungen, die sich bereits um eine Ausweitung der Perspektive bemühen, Erkenntnisse zum Miteinander von politischer Partizipation, „informellen Hilfen" und eigentlicher Freiwilligenarbeit herangezogen werden können (Simonson et al. 2016[2]; Blinkert 2015).

Zudem referiert die folgende Übersicht vorwiegend Ergebnisse aus Untersuchungen, die sich mit den Engagierten beschäftigen. Solche Erhebungen zur Aktivität von Einzelpersonen sind zwar unverzichtbar, aber noch nicht ausreichend, um das Bild der gesamten Engagementlandschaft zu zeichnen. Die dazu ebenfalls notwendigen Erhebungen zu den Institutionen und Organisationsformen des Engagements sind aber noch vergleichsweise rar. Wichtige erste Schritte zur Erfassung der gesamten Landschaft des Engagements wurden in den zurückliegenden Jahren mit dem ZiviZ-Survey (Krimmer und Priemer 2013) und der Institutionenbefragung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) getan (Priller et al. 2012), über die im Folgenden ebenfalls berichtet wird. Allerdings zeigen auch diese Studien erst den Umriss des anzustrebenden vollständigen Bildes der deutschen Engagementlandschaft.

Erst ansatzweise können ferner die Auswirkungen der Flüchtlingskrise auf das Engagement in den Blick genommen werden. Im September wie auch im Oktober 2015 gaben jeweils 15 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 16 Jahren an, sie hätten sich bereits persönlich engagiert, um Flüchtlingen zu helfen (Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 11045, 11046; siehe dazu Kapitel 12 in diesem Beitrag). Einschließlich derjenigen, die lediglich Geld- und Sachspenden leisteten, ermittel-

2 Ergebnisse aus dem Freiwilligensurvey 2014 werden im vorliegenden Beitrag für eine bessere Erkennbarkeit der Quelle durchgehend mit Verweis auf den Gesamtbericht aufgeführt (Simonson et al. 2016), dessen Kapitel von unterschiedlichen Autorinnen und Autoren verfasst wurden. Zur Erleichterung der Lesbarkeit wurden die Prozentwerte, die im Bericht mit Nachkommastelle angegeben sind, in diesem Kapitel auf ganze Zahlen gerundet.

te eine Umfrage vom Januar 2016 einen Helferkreis von insgesamt 47 Prozent der Bevölkerung (Deutscher Spendenrat 2016). Allerdings fehlen bislang vertiefende Informationen darüber, wie sich das Engagement für Flüchtlinge in das Gesamttableau des Engagements einfügt.

2 Engagement-Ermittlungen: Unterschiedliche Kreise der Engagierten

Im Mittelpunkt der meisten Untersuchungen des Engagements steht die Frage nach dem Anteil der Engagierten an der Gesamtbevölkerung. Dabei lässt sich die Frage, wie viele Bürgerinnen und Bürger als freiwillig engagiert gelten können, nicht leicht beantworten. Freiwilliges Engagement ist keine einfach bestimmbare Eigenschaft wie das Lebensalter oder das Körpergewicht zu einem bestimmten Zeitpunkt. Als „freiwillige Mitverantwortung im und für den öffentlichen Raum", die sich „in kontinuierlichen Leistungen", aber auch in „Innovationen" und „Problemlösungen" ausdrücken kann (BMFSFJ 2012a), umfasst es eine Vielzahl von mehr oder weniger regelmäßigen Aktivitäten. Ob eine Aktivität als Engagement gelten kann, hängt zu einem beträchtlichen Teil von der Bewertung der betrachtenden Person ab. Zudem ergeben sich durch den bereits beschriebenen weiten Engagementbegriff Probleme, sowohl das „volunteering", also die gemeinnützige Arbeit im Rahmen von Organisationen, als auch die aktive Sorge für andere im Rahmen informeller Netzwerke und Formen der politischen Partizipation in einer einzigen Maßzahl zu bündeln.

Die interessierte Öffentlichkeit und insbesondere die Politik legen dennoch mit Recht Gewicht auf die Bestimmung von klaren Engagementquoten, die zwischen Engagierten und Nicht-Engagierten unterscheiden, denn solche Quoten lassen Beurteilungen von Ausmaß und Entwicklung des Engagements zu und machen Vergleiche des Engagements in unterschiedlichen Regionen und Teilgruppen der Bevölkerung oder auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten überhaupt erst möglich. Daher sind derartige Messgrößen unverzichtbar, befördern jedoch auch die Illusion eines unstrittigen Sachverhalts des freiwilligen Engagements, unabhängig von Definitionen und (Selbst-)Einstufungen, ganz ohne Übergangs- und Randbereiche.

Über die angemessene Ermittlung der Engagementquote wird bereits länger lebhaft diskutiert (z. B. Heinze und Olk 2001; Alscher et al. 2009; Priller 2011; Gensicke 2015). Ein Resultat dieser Diskussion war das Konzept des fallstarken Freiwilligensurveys, der sich besonders eingehend mit der Ermittlung der Engagementquoten beschäftigt und daraus auf die Bedingungen und Zusammenhänge des Engagements rückschließt. Die aktuelle Welle der Untersuchung weist für das Jahr

2014 44 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 14 Jahren als freiwillig engagiert aus, also etwa 31 Millionen Menschen. Rund ein weiteres Viertel der Bevölkerung fällt danach in die Kategorie der ausschließlich „öffentlich Aktiven" (26 %). Diese beteiligen sich zwar aktiv an Einrichtungen der Bürgergesellschaft – abgefragt werden Aktivitäten in Einrichtungen wie Vereinen oder Initiativen in 14 Bereichen –, erfüllen aber nicht alle Voraussetzungen, die hier an das freiwillige Engagement geknüpft werden. Als entscheidender Unterschied zwischen Engagierten und „nur Aktiven" wird die Übernahme einer „Verantwortungsrolle" (Klages 1998) betrachtet, insbesondere die „freiwillige oder ehrenamtliche" Übernahme von Aufgaben oder Arbeiten (Methodenbericht zum Freiwilligensurvey 2009, Anhang zu Gensicke 2015). Das Mitglied des Sportvereins, das lediglich am Training teilnimmt, gehört in dieser Wahrnehmung zu den „öffentlich Aktiven", das Mitglied, das zudem regelmäßig beim Sportfest hilft, gehört zu den Engagierten. Einschließlich der Engagierten umfasst der Gesamtkreis der öffentlich Aktiven nach den Daten des Freiwilligensurveys 2014 70 Prozent der Bevölkerung. Lediglich etwas weniger als ein Drittel der Bevölkerung wird als „nicht aktiv" eingestuft (30 %).[3]

Bei ihren Untersuchungen des Engagements setzen die verschiedenen Studien ganz unterschiedliche Ermittlungskonzepte um und erfassen damit auch unterschiedliche Kreise von Engagierten. Aus diesem Grunde können die jeweils ermittelten Anteile von Engagierten nicht einfach als konkurrierende Angaben zur Engagementquote nebeneinandergesetzt werden. Sinnvoll ist eine solche Zusammenstellung der Prozentwerte allein im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Ermittlungsfragen. Diese Prozentwerte werden zwar auch durch die unterschiedlichen Gesamtheiten und Altersabgrenzungen beeinflusst. Allerdings ist leicht zu erkennen, dass entscheidende Divergenzen der Ergebnisse vor allem durch die unterschiedlichen Fragestellungen und Frageansätze entstehen. Es ergeben sich drei Gruppen von Bevölkerungsanteilen, zu denen auch drei Dimensionen verwandter Fragestellungen gehören.

- 18 bis 22 Prozent: Etwa 20 Prozent der Bevölkerung stufen sich selbst als „Ehrenamtliche" oder als Engagierte „mit Amt oder fester Aufgabe" ein. Nennungen im Bereich von einem Fünftel ergeben sich auch, wenn man nach der Häufigkeit von „ehrenamtlichen" Tätigkeiten fragt und die Auswahl auf jene begrenzt, die wenigstens einmal im Monat aktiv sind (Tabelle 1).

3 Zur Höhe der Engagementquote im Freiwilligensurvey vgl. die Erläuterungen im Kapitel 4.

Tabelle 1 „Ehrenamtliche“ in Untersuchungen seit 2011

	Deutsche Bevölkerung %
Motive des Engagements, 2013 (Listenfrage, Bereiche des Engagements, in denen man freiwillig und unentgeltlich mitarbeitet; hier: Tätigkeit in zumindest einem Bereich sowie „habe dort ein Amt, eine feste Aufgabe“)	22
AWA, 2014 (Selbstbeschreibung: Habe ein Ehrenamt, bin unentgeltlich und ehrenamtlich tätig, in einer Bürgerinitiative, einem Verein, Verband oder Ähnlichem)	18
Freiheit und bürgerschaftliches Engagement, 2012 (Frage nach Ehrenamt oder privater, aktiver Mitarbeit in Gruppen oder Organisationen; hier: habe ein Ehrenamt)	18
Freizeitmonitor, 2014 (Häufigkeit von „ehrenamtlichen Aufgaben“: wenigstens einmal im Monat)	18

Quellen: IfD Allensbach 2013; Allensbacher Archiv; AWA 2014; Petersen 2012b; Reinhardt 2014.
Basis: Deutsche Bevölkerung, Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse (AWA) und Freizeitmonitor ab 14 Jahren; Motive des Engagements und Freiheit und bürgerschaftliches Engagement ab 16 Jahren.

- 28 bis 34 Prozent: Rund ein Drittel der Bevölkerung gibt an, entweder ein Ehrenamt zu haben oder ohne Amt in Gruppen und Organisationen mitzuarbeiten bzw. regelmäßig oder auch gelegentlich einer „freiwilligen Tätigkeit“ nachzugehen (Tabelle 2).

Tabelle 2 Aktiv Engagierte in Untersuchungen seit 2011

	Deutsche Bevölkerung %
Eurobarometer, Frühjahr 2011 (Frage, ob man regelmäßig oder gelegentlich einer freiwilligen Tätigkeit nachgeht)	34
SOEP, 2013 (Häufigkeit von ehrenamtlichen Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten; hier: alle Aktiven)	30
Freiheit und bürgerschaftliches Engagement, 2012 (Frage nach Ehrenamt oder privater, aktiver Mitarbeit in Gruppen oder Organisationen)	28

Quellen: Eurobarometer 75.2; SOEP 2013; Petersen 2012; Basis: Deutsche Bevölkerung, Eurobarometer ab 15 Jahren; Freiheit und bürgerschaftliches Engagement ab 16 Jahren; Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) ab 17 Jahren.

- 41 bis 55 Prozent: Werden die unterschiedlichen Bereiche des Engagements differenziert mithilfe einer Liste vor Augen geführt, so berichtet annähernd die Hälfte der Bevölkerung über ein freiwilliges Engagement. Fast die Hälfte der Bevölkerung wird zudem erfasst, wenn nach Aktivitäten innerhalb eines längeren Zeitraums, zum Beispiel der zurückliegenden zwölf Monate, gefragt wird. In diesem weitesten Kreis der Engagierten finden sich zusammen mit den vorgenannten Gruppen einerseits auch gelegentlich Aktive, die ihre Aktivitäten als sporadisch betrachten und die sich erst beim Hinweis auf einen längeren Zeitrahmen als engagiert einordnen. Hinzu kommen andererseits auch jene wahrscheinlich ebenfalls weniger intensiv Engagierten, denen ihre freiwillige Aktivität bei einer ungestützten Frage nicht unmittelbar vor Augen steht. Wie stark sich der vorgegebene Zeitrahmen und auch die Auflistung der unterschiedlichen Engagementbereiche bei der Ermittlung auswirken, zeigt aktuell etwa die Zeitverwendungsstudie 2012. Dort, wo die Aktivitäten der Befragten über einen kurzen Zeitraum von drei Tagen mithilfe eines Tagebuchs erfasst wurden, ließ sich das Engagement von lediglich 10 Prozent der Bevölkerung erkennen. Wo unter Vorlage einer Liste mit möglichen Engagementbereichen nach den entsprechenden Aktivitäten innerhalb der zurückliegenden zwölf Monate gefragt wurde, berichteten nicht weniger als 41 Prozent über entsprechende Aktivitäten (Blinkert 2015; Tabelle 3).

Tabelle 3 Weitere Kreise von Engagierten in Untersuchungen seit 2011

	Deutsche Bevölkerung %
European Social Survey, ESS, 2012 (Häufigkeit: wie oft in den letzten 12 Monaten für Vereine, Verbände, gemeinnützige Organisationen tätig; hier alle Aktivitäten innerhalb von 12 Monaten)	55
Motive des Engagements, IfD Allensbach, 2013 (Listenfrage: Bereiche des Engagements, in denen man freiwillig und unentgeltlich mitarbeitet; hier: Tätigkeit in zumindest einem Bereich)	45
Freiwilligensurvey 2014 (Frage, ob man sich in den zurückliegenden 12 Monaten irgendwo aktiv beteiligt hat, dann ggf. Nachfrage, ob man dort auch freiwillige oder ehrenamtliche Aufgaben übernommen hat; hier: freiwillige oder ehrenamtliche Aufgaben, die nachträglich als Engagement eingestuft wurden)	44
Eurobarometer, Herbst 2011 (Listenfrage: Für welche Organisationen man derzeit als aktives Mitglied oder ehrenamtlich tätig ist; hier: Tätigkeit in zumindest einer Organisation)	43
Zeitverwendungsstudie 2012 (Listenfrage: In welchen Bereichen man in den zurückliegenden 12 Monaten ehrenamtlich oder freiwillig tätig war; hier: Tätigkeit in zumindest einem Bereich)	41

Quellen: ESS 6, 2012; IfD Allensbach 2013; Simonson et al. 2016; Eurobarometer 76.2; Blinkert 2015. Basis: Deutsche Bevölkerung, Zeitverwendungsstudie ab 10 Jahren; Eurobarometer und European Social Survey (ESS) ab 15 Jahren; Motive des Engagements ab 16 Jahren; Freiwilligensurvey ab 14 Jahren.

Engere Kreise werden also dort gemessen, wo die Ermittlungen vorrangig auf „Ehrenamtliche“ ausgerichtet sind, etwas weitere dort, wo die Frage zudem die „freiwillige Mitarbeit“ oder „Tätigkeit für Vereine und gemeinnützige Organisationen“ anführt. Besonders groß sind die ermittelten Kreise dann dort, wo zur Frage nach dem Engagement eine Erinnerungshilfe durch eine Liste mit möglichen Engagementbereichen vorgelegt oder wo die Frequenz der Aktivitäten unter Vorgabe eines längeren Zeitraums abgefragt wird, was auch gelegentlich oder weniger intensiv Engagierte zur Selbsteinstufung einlädt.

Die angeführten Ergebnisse deuten demnach auf drei Kreise der Engagierten hin:

- Den *engeren Kreis der Ehrenamtlichen*, der etwa ein Fünftel der Bevölkerung umfasst;
- Den *Kreis der Aktiven*, in dem zu den „Ehrenamtlichen“ auch noch weniger fest gebundene Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen kommen, die sich auch ohne zusätzliche Hinweise als engagiert einstufen. In diesen Kreis ordnet sich etwa ein Drittel der Bevölkerung ein.

- Den *weitesten Kreis, der zusätzlich zu den vorgenannten Gruppen auch gelegentlich Engagierte umfasst*, die zum Teil nur sporadisch aktiv werden, etwa wenn es darum geht, einmal im Jahr bei einer Veranstaltung zu helfen. Dieser weiteste Kreis umfasst zwischen etwa 40 und 55 Prozent der Bevölkerung, wobei sich die unterschiedlichen Ermittlungskonzepte stärker auf die Größe der jeweils ermittelten Gruppe auswirken als bei den insgesamt fester gebundenen Freiwilligen.

Die scheinbar widersprüchlichen Ergebnisse der unterschiedlichen Studien schließen sich also nicht aus. Vielmehr spiegelt die darin erkennbare Trias von Amts- und Funktionsträgern, regelmäßig Aktiven und sporadisch Beteiligten grundlegende Unterschiede, die sich in praktisch allen Bereichen und Organisationsformen des Engagements ausprägen. Entscheidend dafür, welcher Kreis durch die empirische Ermittlung erfasst wird, ist die Frageformulierung (Übersicht 1).

Übersicht 1 Fragestellungen zur Ermittlung des Engagements

ESS 2012	Wie oft waren Sie in den letzten 12 Monaten für Vereine, Verbände oder gemeinnützige Organisationen tätig? Bitte benutzen Sie diese Liste für Ihre Antwort. Liste: Mindestens einmal in der Woche, mindestens einmal im Monat, mindestens einmal alle drei Monate, mindestens einmal alle sechs Monate, seltener, nie.
Motive des Engagements, 2013	Es gibt ja verschiedene Möglichkeiten, sich außerhalb von Beruf und Familie irgendwie zu engagieren, z. B. in einem Verein, einer Initiative, einem Projekt oder einer Selbsthilfegruppe. Hier auf der Liste sind einmal einige Bereiche aufgeschrieben. Sind darunter welche, in denen Sie sich engagieren, Sie also freiwillig mitarbeiten oder mithelfen, ohne dafür bezahlt zu werden bzw. nur gegen eine geringe Aufwandsentschädigung? (Liste mit 12 Tätigkeitsbereichen).
Freiwilligensurvey 2014	Wenn Sie an die letzten 12 Monate denken: Haben Sie sich in einem oder mehreren dieser Bereiche aktiv beteiligt? Sind Sie oder waren Sie irgendwo aktiv? (Abfrage von 14 Bereichen, dann ggf.) Sie sagten, Sie sind [auch] im Bereich (…) aktiv. Wenn Sie an die letzten 12 Monate denken: Haben Sie in diesem Bereich auch Aufgaben oder Arbeiten übernommen, die Sie freiwillig oder ehrenamtlich ausüben?
Eurobarometer, Herbst 2011	Sind Sie derzeit als aktives Mitglied oder ehrenamtlich für eine oder mehrere der folgenden Organisationen tätig? (Liste mit 15 Typen von Organisationen)
Zeitverwendungsstudie 2011/2012	Waren Sie in den letzten 12 Monaten in folgenden Bereichen ehrenamtlich oder freiwillig tätig? Die ehrenamtlichen oder freiwilligen Tätigkeiten umfassen nur unbezahlte oder gegen eine geringe Aufwandsentschädigung ausgeübte Tätigkeiten. (Listenvorlage mit 15 Tätigkeitsbereichen)

Fortsetzung Übersicht 1

Eurobarometer, Frühjahr 2011	Gehen Sie derzeit regelmäßig oder gelegentlich einer freiwilligen Tätigkeit nach?
SOEP 2013	Nun einige Fragen zu Ihrer Freizeit. Geben Sie bitte zu jeder Tätigkeit an, wie oft Sie das machen, täglich, mindestens einmal pro Woche, mindestens einmal pro Monat, seltener oder nie? Ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten.
Freiheit und bürgerschaftliches Engagement, 2012	Haben Sie ein Ehrenamt oder arbeiten Sie auf andere Weise privat aktiv in Gruppen oder Organisationen mit?
AWA 2014	Wo würden Sie überall sagen: ‚Das könnte mir passen' – ich meine, zu welchen dieser Gruppen würden Sie sich selbst auch zählen? Habe ein Ehrenamt, bin unentgeltlich und ehrenamtlich tätig, in einer Bürgerinitiative, einem Verein oder Ähnlichem.
Freizeitmonitor 2014	Es gibt eine Vielzahl von Dingen, die man in seiner Freizeit tun kann. Bitte sagen Sie, wie häufig Sie die folgenden Aktivitäten ausüben: Ehrenamtliche Aufgaben übernehmen (z. B. im Sportverein, Kirche, Parteien).

Vor einer zu engen Abgrenzung warnt Ehrhardt (2011) aufgrund seiner Analyse der Wiederholungsbefragungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Hier zeigte sich das Muster des „perforierten Engagements": Bürgerinnen oder Bürger, die zu mehreren Untersuchungszeitpunkten aktiv engagiert sind, unterbrechen ihre Aktivitäten zu einem Analysezeitpunkt. Bei dieser Ermittlung werden sie dann nicht als Engagierte erfasst (ebd.). Da das Phänomen häufig auftritt, muss man davon ausgehen, dass die Ergebnisse aus Querschnittsbefragungen die Anteile der sporadisch oder phasenweise Aktiven unterschätzen.

Ein beträchtlicher Teil des Engagements wird von jenen Freiwilligen getragen, die mehrere Aufgaben in ihrer Organisation übernehmen (z. B. Vereinsvorsitzender, Trainerin etc.) oder die sich gleich in mehreren Gruppen oder Bereichen beteiligen. Dementsprechend berichteten bei der Zeitverwendungsstudie 2012 44 Prozent der Freiwilligen, sie seien in mehreren Bereichen aktiv (Blinkert 2015). Im Durchschnitt ermittelte bereits der Freiwilligensurvey 2009 2,2 freiwillige Tätigkeiten für jede engagierte Einzelperson (Gensicke 2015). Der Freiwilligensurvey 2014 weist für 23 Prozent der Freiwilligen mehrere Tätigkeiten aus (Simonson et al. 2016). Im Jahr 2013 gaben 25 Prozent des weitesten Kreises und 38 Prozent des engeren Kreises der Freiwilligen an, in gleich mehreren Gruppen oder Organisationen mitzuarbeiten (IfD Allensbach 2013, Tabelle 4). Diese Personen

waren dann nicht selten sogar in drei oder mehr der abgefragten Bereiche des Engagements aktiv. Besonders häufig berichteten ältere Freiwillige über ein solches Mehrfach-Engagement (so auch Generali Zukunftsfonds 2012). Umfragen deuten zudem auf eine Vergrößerung des Anteils der in mehreren Bereichen Aktiven hin (Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 7022 und 10086).

Tabelle 4 Engagement in mehreren Gruppen oder Organisationen

	Freiwillig Engagierte				
	insgesamt %	16 bis 29 Jahre %	30 bis 44 Jahre %	45 bis 59 Jahre %	60 Jahre und älter %
„Ich arbeite in verschiedenen Gruppen bzw. Organisationen mit“	25	21	19	26	31

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, weitester Kreis der Engagierten ab 16 Jahren.

Dennoch wurde dieses Mehrfach-Engagement bislang erst wenig erforscht. So kann beispielsweise im Freiwilligensurvey bisher nur die zeitaufwendigste dieser Tätigkeiten näher untersucht werden. Hier stellen sich die Forschungsfragen, welche Anteile und wie viele Tätigkeiten des Engagements durch diese „Multifunktionäre“ übernommen werden, wie sich die Gruppe zusammensetzt, was deren Angehörige beim Engagement motiviert und wie deren Zugangswege zum Engagement aussehen. Besondere Bedeutung erhalten solche Fragen angesichts der Erfahrung in vielen Vereinen, dass Leitungsaufgaben von immer weniger Aktiven übernommen werden, die sich oft gleich mehrere Aufgaben aufbürden und zudem immer länger im Amt bleiben (Alberg-Seberich et al. 2015). So verringerte sich etwa der Anteil der Freiwilligen mit Leitungsaufgaben zwischen 1999 und 2014 von 38 auf 28 Prozent (Simonson et al. 2016). Die Zahl der Leitungsämter dürfte sich angesichts der Zunahme der Organisationen (Krimmer und Priemer 2013) aber seit 1999 nicht oder zumindest nicht im gleichen Maß verringert haben.

Eine andere Möglichkeit zur groben Abschätzung der Engagement-Dimensionen eröffnet die bereits erwähnte Untersuchung zur „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (Krimmer und Priemer 2013). Dafür wurden 2012 im sogenannten ZiviZ-Survey rund 3.800 der annähernd 620.000 Vereine, Stiftungen, Initiativen und Organisationen des Dritten Sektors schriftlich und online befragt. Eine Hochrechnung nach den Daten der Befragung weist rund 17,5 Millionen Engagements in solchen Organisationen aus. Bezogen auf eine Gesamtbevölkerung ab 15 Jahren von rund 70 Millionen Personen (Statistisches Bundesamt, Zensus 2011) entspräche das ei-

ner Quote von 25 Prozent. Zwar sind hier einerseits Abzüge notwendig, da sich ja ein Viertel der Aktiven in mehreren Gruppen oder Vereinen engagiert (siehe Tabelle 4). Andererseits bleiben größere Bereiche des Engagements dabei noch unberücksichtigt, insbesondere das Engagement in öffentlichen Einrichtungen, Unternehmen und informellen Netzwerken. Beispielsweise werden die Aktivitäten für Schulen und Kindergärten nur soweit erfasst, wie sie im Rahmen von Fördervereinen oder Verbänden erfolgen. Nach den Ergebnissen des Freiwilligensurveys zur Organisationsform des Engagements sind durch die Umfrage jene Bereiche abgedeckt, in denen sich derzeit etwa zwei Drittel der Engagierten beteiligen (Simonson et al. 2016). Damit erscheinen die in vielen Umfragen gemessenen Anteile regelmäßig Aktiver von über einem Drittel der Bevölkerung als realistisch.

3 Engagement jenseits der Engagement-Untersuchungen: Informelle Hilfen, zivilgesellschaftliche Beteiligung, Spenden

Die nicht organisierten Hilfeleistungen in weniger festen Netzwerken und informellen Zusammenhängen wurden von den meisten Engagement-Untersuchungen nur am Rande mit in den Blick genommen. Eine eingehendere Betrachtung nimmt der Freiwilligensurvey 2014 vor: Danach leisteten insgesamt 40 Prozent der Bevölkerung innerhalb der zurückliegenden zwölf Monate entsprechende Hilfen (Simonson et al. 2016). Die Ermittlung differenziert zwischen instrumentellen Hilfen, Kinderbetreuung und Pflege oder Betreuung von Älteren. Zu den instrumentellen Hilfen gehören etwa Einkäufe oder kleinere Arbeiten im Haushalt wie das Auswechseln einer Glühbirne oder das Einrichten des Internetzugangs. Solche Hilfen wurden danach außerhalb der Familie von 26 Prozent der Bevölkerung erbracht. 19 Prozent übernahmen die Betreuung von Kindern außerhalb der Familie und 3 Prozent beteiligten sich an der Pflege von Freunden, Bekannten und Nachbarn. Im Bezugsrahmen ihrer Familien pflegten dagegen 10 Prozent einen Angehörigen außerhalb des eigenen Haushalts (ebd., Abbildung 1).

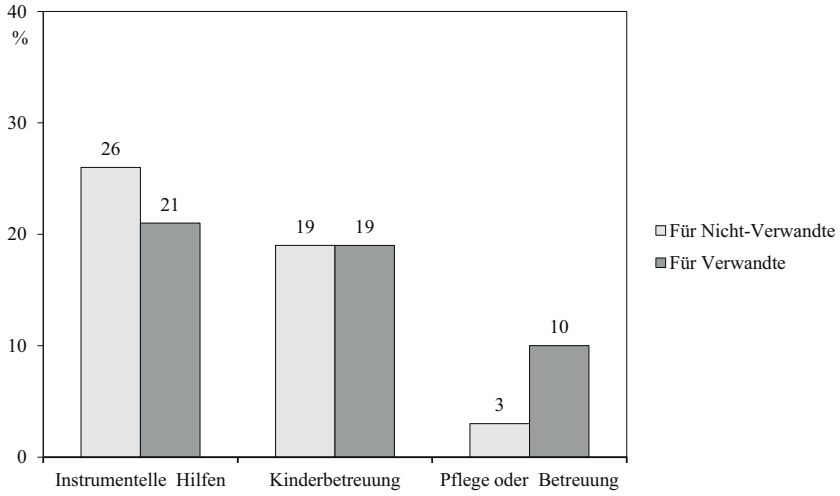


Abbildung 1 Hilfeleistungen jenseits des formellen Engagements. Es leisten Personen außerhalb ihres eigenen Haushalts Hilfe (Bevölkerungsanteil)
Quelle: Simonson et al. 2016. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahren.

Damit werden Befunde der Zeitverwendungsstudie 2012 bestätigt, nach der insgesamt 41 Prozent der Volljährigen entsprechende Unterstützung leisten. Dort berichten allerdings überdurchschnittlich häufig Personen im mittleren oder fortgeschrittenen Alter über derartige Hilfeleistungen (Blinkert 2015), während der Freiwilligensurvey 2014 insbesondere für die Kinderbetreuung auch auf einen beträchtlichen Anteil von jüngeren Helfern und Helferinnen hinweist. Im Durchschnitt verwendeten die erwachsenen Helferinnen und Helfer nach der Zeitverwendungsstudie 2012 rund sechs Stunden in der Woche auf solche Hilfeleistungen. „Jungsenioren" im Rentenalter zwischen 65 und 74 Jahren nahmen sich dafür deutlich mehr Zeit als Jüngere (ebd.).

Frühere Ermittlungen solcher Unterstützungsleistungen im Rahmen des Freiwilligensurveys konstatierten – noch mit anderem Frageansatz – eine Verkleinerung des Helferkreises im Zeitraum zwischen 1999 und 2009. Als Ursache dieser Verkleinerung wurde die Zunahme der regionalen Mobilität vermutet: Zugezogene verfügen am neuen Wohnort zunächst über weniger soziale Bindungen als jene, die bereits länger am Wohnort leben oder dort geboren sind. Deshalb kommt für die Zugezogenen eine informelle Unterstützung von Nachbarn und Bekannten weniger infrage (Olk und Gensicke 2013).

Für Ältere, die ebenso wie Jüngere weniger Nachbarschaftshilfe leisteten, während sie zugleich ihr formales Engagement im Rahmen von Gruppen und Verbänden erheblich steigerten, wurde dementsprechend eine generelle Entwicklung weg von informeller Unterstützung, hin zu einer stärker organisierten Teilnahme im Rahmen des formalen Engagements beobachtet (Gensicke 2015). Dabei war der Anteil der „Jungsenioren", die Nachbarschaftshilfe leisten, nach den Daten des „Freizeitmonitors" aber auch 2014 noch immer weitaus größer als die entsprechenden Anteile jüngerer Altersgruppen (Reinhardt 2014). Auch dieser Studie zufolge hat sich der Kreis der helfenden und unterstützenden Personen jenseits des formellen Engagements in den zurückliegenden Jahren insgesamt verringert (Reinhardt 2013).

Während die beschriebene Entwicklung bei den Älteren sowie auch internationale Vergleiche des Wechselverhältnisses von Engagement- und Hilfequoten (Blinkert und Klie 2015) eher auf ein Alternativverhältnis von Engagement und informellen Hilfen hindeuten, zeigen Analysen auf individueller Ebene eher eine Kumulation: Personen, die sich formal engagieren, leisten tendenziell auch eher Hilfen für andere (Simonson et al. 2016; Hank und Stuck 2008), selbst wenn sich nur eine schwache positive Korrelation ausbildet (Blinkert 2015; Simonson et al. 2016). Angesichts dieses scheinbaren Paradoxons bleibt die bereits vor einigen Jahren erhobene Forderung nach einer vertieften Erforschung solcher Zusammenhänge in Kraft (Alscher et al. 2009).

Differenzierte Betrachtungen eines breiteren Feldes freiwilliger Arbeit finden sich zudem in Studien zum Engagement von Teilgruppen der Gesellschaft, zum Beispiel von Jugendlichen oder Migranten. In bewusster Abgrenzung vom Begriff des „bürgerschaftlichen Engagements" ermittelte etwa das Forschungsprojekt „Jugend – Engagement – Politische Sozialisation" (JEPS) die gemeinnützigen Tätigkeiten von Jugendlichen. Die zentrale Ermittlungsfrage lautete dort: „Bist Du in Deiner Freizeit zurzeit für einen guten Zweck oder für andere Menschen in irgendeiner Form aktiv?" Nachträglich wurden die ausführlich geschilderten Tätigkeiten der Jugendlichen dann von Codierern als gemeinnützig oder nicht gemeinnützig eingestuft (Reinders 2014). Durch ein solches Vorgehen wird eine weitaus größere Gruppe von Engagierten erkennbar (dort rund die Hälfte der 14- bis 16-jährigen Jugendlichen) als etwa bei einer Ermittlung von „Ehrenamtlichen" (12 % der 14- bis 19-Jährigen; AWA 2014).

Auch wenn sich die Erkenntnisse in diesem Bereich derzeit deutlich erweitern, reichen die vorliegenden Informationen noch nicht aus, um insbesondere das Zusammenspiel von informellen Hilfen, stärker organisierten Engagement-Aktivitäten sowie von staatlichen bzw. öffentlichen Leistungen und Maßnahmen zu verstehen. Eingehender sollte dieses Zusammenspiel insbesondere für die Pflege

und Unterstützung von Älteren, die Integration von Flüchtlingen und Migranten sowie für die Förderung und Betreuung von Kindern erforscht werden. Durch den demografischen und sozialen Wandel entwickelt sich in diesen Bereichen ein beträchtlicher Unterstützungsbedarf, der nicht allein durch staatliche Aktivitäten gedeckt werden kann. Für die Unterstützung der Freiwilligenarbeit sowie für deren möglichst effektive Selbstorganisation sind vertiefende Informationen darüber notwendig.

Die im Gesamtbild des Engagements ebenfalls mitzuberücksichtigende zivilgesellschaftliche Beteiligung umfasst vorrangig Formen der politischen Partizipation, auch über die Mitarbeit in Parteien, Gewerkschaften oder Bürgerinitiativen hinaus. Dazu gehört die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen, etwa durch die Teilnahme an Bürgerversammlungen, an Planungen für das eigene Lebensumfeld oder auch Wahlen. Nicht zuletzt sollte hier das Engagement als Protest betrachtet werden.

In einigen Engagement-Untersuchungen werden zentrale Formen der Partizipation mit in den Blick genommen, in der Regel als Ergänzung der Hauptermittlungen zur Freiwilligentätigkeit. So erfragt etwa der Freiwilligensurvey 2014 die Übernahme politischer Ämter, die Beteiligung an Bürgerinitiativen und an Unterschriftensammlungen sowie die Teilnahme an Demonstrationen. Zeitrahmen ist jeweils die gesamte Lebensdauer. Kernbefund ist dort die unterschiedliche Beteiligung der sozialen Schichten wie sie sich etwa nach der Bildung abgrenzen lassen: Während sich von den einfach Gebildeten nur 42 Prozent schon einmal auf eine der genannten Weisen politisch beteiligten, haben das von den Bürgerinnen und Bürgern mit höheren Schulabschlüssen 72 Prozent getan. Der Bericht stellt die Nachteile heraus, die sich aus einer solchen ungleichen Beteiligung für die Entwicklung der Demokratie ergeben können (Simonson et al. 2016).

Eine aussagekräftige Verknüpfung der Ermittlungen zur politischen Partizipation mit den Befunden zur Freiwilligentätigkeit legt die Sekundäranalyse *Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland und Europa* vor, die für den zweiten Engagementbericht angefertigt wurde (Blinkert und Klie 2015). Die Analyse nutzt die Daten des European Social Survey (ESS). Seit 2002 gab es für diesen Survey sechs Befragungswellen in zuletzt 29 europäischen Ländern. Das zivilgesellschaftliche Engagement kann auf dieser Basis sowohl im Zeitvergleich wie auch im internationalen Vergleich ausgewiesen werden.

Für 2012 ermittelte der ESS, dass 17 Prozent der deutschen Bevölkerung in den zurückliegenden zwölf Monaten Kontakte zu Politikern oder Amtsträgern aufgenommen oder in einer Partei bzw. in einer politischen Gruppierung mitgearbeitet hatten. 31 Prozent hatten in einer anderen Organisation oder einem anderen Verband mitgearbeitet, 35 Prozent hatten sich an einer Unterschriftensammlung

beteiligt, 34 Prozent bestimmte Produkte boykottiert, 9 Prozent hatten an einer genehmigten Demonstration teilgenommen, 6 Prozent hatten ein politisches Abzeichen getragen oder einen politischen Aufkleber angebracht (Blinkert und Klie 2015, vgl. dazu Weßels 2013).

Verdichtet werden solche Daten in einer neu entwickelten Skala des zivilgesellschaftlichen Engagements. Hauptkomponenten dieser Skala sind a) das Engagement in Gruppen und Organisationen im Sinne des „volunteering", b) die politische Partizipation im Rahmen von Parteien und Bürgerinitiativen sowie c) die politische Partizipation als Protest, etwa durch die Beteiligung an Petitionen oder den Boykott von Produkten. Im Zeitraum von 2002 bis 2012 nahm das zivilgesellschaftliche Engagement in allen drei Bereichen nach den Daten des European Social Surveys (ESS) in Deutschland und den meisten europäischen Ländern deutlich zu. Im europäischen Vergleich liegt das Engagement in Deutschland im oberen Mittelfeld.

Über den bloßen Vergleich der Beteiligungsquoten hinausgehend, stellt die Untersuchung den engen Zusammenhang des Engagements mit zivilgesellschaftlichen Strukturen in den unterschiedlichen Ländern dar. Dafür werden unter anderem Maße für Rechtsstaatlichkeit, Partizipationschancen, Gerechtigkeit und sozialen Ausgleich im jeweiligen Land mit herangezogen. Je stärker sich solche Strukturen im jeweiligen Land ausprägen, desto stärker beteiligen sich auch die Bürger und Bürgerinnen an der Freiwilligenarbeit (Blinkert und Klie 2015). Erklärt wird der eindeutige Zusammenhang von solchen Strukturen und gemeinnützigen Aktivitäten der Bürger und Bürgerinnen mit der ermutigenden Wirkung eines derartigen Ordnungsrahmens. Innerhalb der festen Strukturen fänden die Bürger und Bürgerinnen genügend Sicherheit, Grund zur Identifikation mit dem Gemeinwesen und nicht zuletzt auch Engagement-Vorbilder, um sich ebenfalls selbst zu engagieren. Die zivilgesellschaftlichen Formen werden deshalb als „Anreiz- und Möglichkeitsstruktur" für zivilgesellschaftliches Handeln interpretiert. Bei der Bildung von „Sozialkapital" verstärkten sich Strukturen und Engagement der Bürger und Bürgerinnen gegenseitig (ebd.). Zugleich wird aber davor gewarnt, das geringere gesellschaftliche Engagement in einigen Ländern mit einer gering ausgeprägten Solidarität zu verwechseln: Grundsätzlich müsse man zwischen einer „Nah"- und „Fernraumsolidarität" der Bürgerinnen und Bürger unterscheiden. In Ländern mit einer eher geringeren „Fernraumsolidarität" sei in der Regel die „Nahraumsolidarität" stärker ausgeprägt, wie sie sich etwa in der Bereitschaft zur Übernahme von Pflegeaufgaben in der Familie ausdrücke. Für die zukünftige Forschung wird deshalb nicht nur eine Erweiterung der Engagement-Untersuchungen um Formen der politischen Beteiligung vorgeschlagen, sondern auch die differenzierte Erfassung solidarischer Leistungen für andere, insbesondere die Ermittlung jener Leistun-

gen, „die weder gegenüber nahen Angehörigen noch gegenüber Fremden erbracht werden." Bedeutsam sei die Einbettung der empirischen Forschung in ein theoretisches Konzept, das Wechselbeziehungen zwischen der Mikroebene der einzelnen Engagierten und der Makroebene des Engagements in unterschiedlichen Ländern oder Ländergruppen stärker berücksichtigt. Um nicht jede Form der politischen Partizipation und des Protests ohne Weiteres als Engagement einzustufen, sollten inhaltliche und qualitative Gesichtspunkte bei der Ermittlung stärker berücksichtigt werden (ebd.).

Eher einen Randaspekt des Engagements stellen die Spenden für mildtätige, gemeinnützige oder politische Zwecke dar. Den Ergebnissen des Freiwilligensurveys 2014 zufolge hatten 54 Prozent der Bevölkerung in den zurückliegenden zwölf Monaten für einen solchen guten Zweck gespendet, Frauen etwas eher als Männer, Ältere (72 % der 65-Jährigen und älteren) weitaus eher als Jüngere, Besserverdienende weitaus eher als Geringverdiener. Die meisten hatten weniger als 100 Euro im Jahr gespendet; nur 3 Prozent der Bevölkerung hatten den Spendensammlern mehr als 1.000 Euro im Jahr zukommen lassen. Hochgerechnet auf die gesamte Bevölkerung ergibt sich so ein Volumen der Spenden aus privaten Haushalten von annähernd 6 Milliarden Euro. Im Vergleich zu früheren Wellen des Freiwilligensurveys hat sich der Kreis der Spendenden danach verkleinert (Simonson et al. 2016).

Die Trendreihe des seit 1995 jährlich ermittelten Deutschen Spendenmonitors legt eine nüchterne Bewertung der Entwicklung nahe. Auch nach dieser Untersuchung hat sich der Anteil der Spendenden leicht verringert. Die jährlichen Messungen der Untersuchung zeigen jedoch, dass der Anteil der Spendenden im Wesentlichen von den aktuellen Ereignissen bestimmt wird. Der Höchstwert wurde hier nach dem verheerenden Tsunami des Jahres 2004 erreicht. Eine dauerhafte Niveauverringerung ist nicht zu erkennen. Insbesondere zeigt die Umfrage eine Erhöhung der durchschnittlichen Jahressumme von rund 130 Euro im Jahr 2014 auf jetzt rund 150 Euro je spendender Person (Deutscher Fundraising-Verband 2015). Allerdings wurde die aktuelle Welle der Befragung im Oktober 2015 durchgeführt; sie konnte die Reaktionen der deutschen Bevölkerung auf die Verschärfung der Flüchtlingskrise ab September 2015 deshalb erst zum Teil berücksichtigen. Diese Effekte werden in den Anfang Januar 2016 erhobenen Daten des Deutschen Spendenrats sichtbar. Danach lag das private Spendenaufkommen des Gesamtjahres deutlich über dem des Vorjahrs; vor allem für die Flüchtlingshilfe seien Geld- und noch deutlich häufiger Sachspenden erbracht worden (Deutscher Spendenrat 2016, vgl. Kapitel 12).

4 Quantitative Entwicklung des Engagements

Langfristig hat sich das freiwillige Engagement der deutschen Bevölkerung beträchtlich erweitert. Darauf deutet bereits die Zunahme der Vereine hin, die einen Großteil des Engagements tragen. So wuchs die Zahl der eingetragenen Vereine zwischen 1960 und 2012 von etwa 86.000 auf rund 580.000 (Krimmer und Priemer 2013). Zugleich verdoppelte sich seit Mitte der 1950er Jahre der Bevölkerungsanteil der Bürgerinnen und Bürger mit einem Ehrenamt. Im Jahr 1954 hatten erst 8 Prozent der westdeutschen Bevölkerung ab 16 Jahren ein Ehrenamt übernommen (Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 078). Im Jahr 2012 berichteten bei einer methodologisch vergleichbaren Befragung 17 Prozent der gesamtdeutschen Bevölkerung, dass sie ein Ehrenamt ausübten, 19 Prozent in Westdeutschland und 13 Prozent in Ostdeutschland (Petersen 2012b). In Westdeutschland hatte sich der Großteil der Zunahme bereits in der ersten Hälfte der 1970er Jahre vollzogen (Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 2029, 1967 und 3020, 1975), als die politischen Parteien zunächst noch anwuchsen und zusätzlich zu den traditionellen Organisationsformen des Engagements in Vereinen, Gewerkschaften und Kirchen auch neue Beteiligungsmöglichkeiten, etwa in Bürgerinitiativen und Umweltgruppen, entstanden.

Für die zurückliegenden Jahre deuten einige Studien auf eine Stabilität des Anteils der Engagierten hin. So zeigte etwa eine demoskopische Trendfrage nach der Ausübung eines Ehrenamts oder der Mitarbeit in Gruppen oder Organisationen im Jahr 2012, wie auch bereits 2002, einen Engagiertenanteil von rund 30 Prozent (Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 7022, 10086). Auch nach den Trendergebnissen des Freizeitmonitors veränderte sich der Bevölkerungsanteil der Engagierten seit 2007 nur geringfügig (Reinhardt 2013, 2014). Unter Verweis auf solche Umfrageergebnisse – insbesondere auch auf die früheren Trendveröffentlichungen des Freiwilligensurveys sowie auf die gesunkenen Mitgliederzahlen der Großverbände wie Kirchen, Parteien und Gewerkschaften – nimmt ein Teil der Engagementforschung an, dass inzwischen im Engagement ein „Sättigungsgrad" erreicht sei und auch die Zahlen der Freiwilligen sich fortan zurückentwickeln würden (Alberg-Seberich et al. 2015).

Dagegen signalisiert die Mehrzahl der empirischen Untersuchungen für den zurückliegenden Zeitraum eine Vergrößerung des Kreises der freiwillig Engagierten in Deutschland. Besonders deutlich fällt diese Zunahme in der aktuellen Welle des Freiwilligensurveys aus. Danach erhöhte sich der Anteil der Engagierten zwischen 2009 und 2014 von 36 auf 44 Prozent der Bevölkerung. Diese Zunahme wirkt unvermittelt, weil in den ersten drei Wellen des Surveys eine eher stagnierende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Freiwilligenarbeit gemessen worden

war. Für 1999 betrug die ausgewiesene Engagementquote 34 Prozent der Bevölkerung und für 2004 wie auch für 2009 dann 36 Prozent.

Zur Erläuterung der sprunghaften Trendentwicklung verweist der Bericht zum Freiwilligensurvey 2014 auf methodische Veränderungen bei der Ermittlung des Engagements. Vor allem wurde die nachträgliche Einstufung umgestellt, ob es sich bei einer im Interview erfassten Aktivität um ein Engagement im Sinne der zugrunde liegenden Definition handelt oder nicht. Zugleich wurde die Ermittlungsfrage präzisiert. Diese Umstellungen können sich auf die ermittelte Quote ausgewirkt haben (Simonson et al. 2016). Hierbei dürfte die prinzipielle Zunahme der Quote angesichts des seit 1999 stetig gewachsenen Anteils von Personen, die über mögliche Engagement-Aktivitäten berichten, aber außer Frage stehen.

Bei der Bewertung der Ergebnisse des Freiwilligensurveys muss zugleich eine Überhöhung der ausgewiesenen Engagementquote berücksichtigt werden. Sie ergibt sich, weil die Stichprobe einen zu großen Anteil an Befragten mit höherer Bildung enthält. Eine bevölkerungsrepräsentative Berücksichtigung dieser Gruppe würde den Anteil der Freiwilligen von 44 auf 40 Prozent der Bevölkerung verringern. Da auch bereits die vorangegangenen Untersuchungen des Freiwilligensurveys diesem Effekt unterlagen, wurde in der aktuellen Untersuchung auf eine Korrektur verzichtet, um die Vergleichbarkeit nicht zusätzlich zu erschweren. Die Gründe dafür werden im Bericht dargestellt und erläutert, ebenso wie die Fragestellungen und das methodische Vorgehen bei der Untersuchung (ebd.).

Als mögliche Ursachen für die Zunahme des Engagements führt der Bericht zum Freiwilligensurvey 2014 eine ganze Reihe von sozialen Entwicklungen an, die einen solchen Anstieg wahrscheinlich machen. Genannt werden unter anderem

- das Wachstum von soziodemografischen Gruppen, deren Mitglieder sich häufiger engagieren als andere: höher Gebildete, Berufstätige, „rüstige“ Ruheständler;
- die öffentliche Thematisierung des Engagements und die bewusste Ansprache jüngerer Menschen;
- das Absenken der Schwellen für ein Engagement durch die Trägerinstitutionen;
- die Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter, die Frauen die Präsenz im öffentlichen Raum erleichtert;
- die Flexibilisierung der Arbeitszeiten und Arbeitsverhältnisse, die berufliche Hindernisse für ein Engagement verringert;
- der Wandel von Familien und Netzwerken (z. B. durch mehr räumliche Mobilität), der zum Teil zu einer Verlagerung von Unterstützungsleistungen aus den Familien in den Bereich des Engagements führt (ebd.).

Die vom Freiwilligensurvey gemessene Grundtendenz einer spürbaren Zunahme des Engagements wird durch verschiedene Trendreihen bestätigt. So zeigen etwa auch die Befragungen des European Social Survey (ESS) eine deutliche Erweiterung des freiwilligen Engagements im zurückliegenden Jahrzehnt. Dort wurde nach der Häufigkeit der Tätigkeiten für Vereine, Verbände und gemeinnützige Organisationen gefragt. Zwischen 2006 und 2012 wuchs danach in Deutschland der Bevölkerungsanteil derer, die wenigstens einmal in zwölf Monaten für bürgergesellschaftliche Organisationen aktiv waren, von 46 auf 55 Prozent der Bevölkerung. Zumindest einmal im Halbjahr waren danach im Jahr 2006 36 Prozent und im Jahr 2012 bereits 43 Prozent aktiv. Den größten Zuwachs gab es im Bereich der besonders intensiv Engagierten, die wenigstens einmal in der Woche tätig sind. Mehr als die Hälfte des Gesamtzuwachses entfällt auf diese Kategorie (Tabelle 5).

Tabelle 5 Indikatoren für mehr Aktive seit 2006

	Bevölkerung insgesamt	
Häufigkeit der Aktivitäten für Vereine, Verbände, gemeinnützige Organisationen in den letzten zwölf Monaten	2006 %	2012 %
Wöchentlich	13	18
Monatlich	14	13
Alle drei Monate	6	7
Alle sechs Monate	3	5
Seltener	10	12
Nie	54	45
	100	100

Quelle: ESS 2006, 2012. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 15 Jahren.

In Übereinstimmung damit zeigen auch andere Trendstudien vor allem einen Zuwachs für die engeren Kreise der Ehrenamtlichen oder der regelmäßig Aktiven. So nimmt zum Beispiel in der fallstarken Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse (AWA) der Bevölkerungsanteil der Ehrenamtlichen von 16 Prozent im Jahr 2000 auf 19 Prozent im Jahr 2014 zu (Trend für die deutsche Bevölkerung; Bevölkerung insgesamt 2014: 18 %). Parallel dazu misst die Trendermittlung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) eine Zunahme des Anteils derer, die wenigstens einmal im Monat ehrenamtlich aktiv sind. In Gesamtdeutschland wuchs dieser Anteil zwischen 1992 und 2013 danach von 13 auf 19 Prozent der Bevölkerung. In Ostdeutschland, wo sich der Anteil der Aktiven in der Nachwendezeit zunächst fast halbiert hatte, stieg dieser Wert ebenso stark an (von 9 auf 15 %) wie in Westdeutschland (von 14 auf 21 %, Abbildung 2).

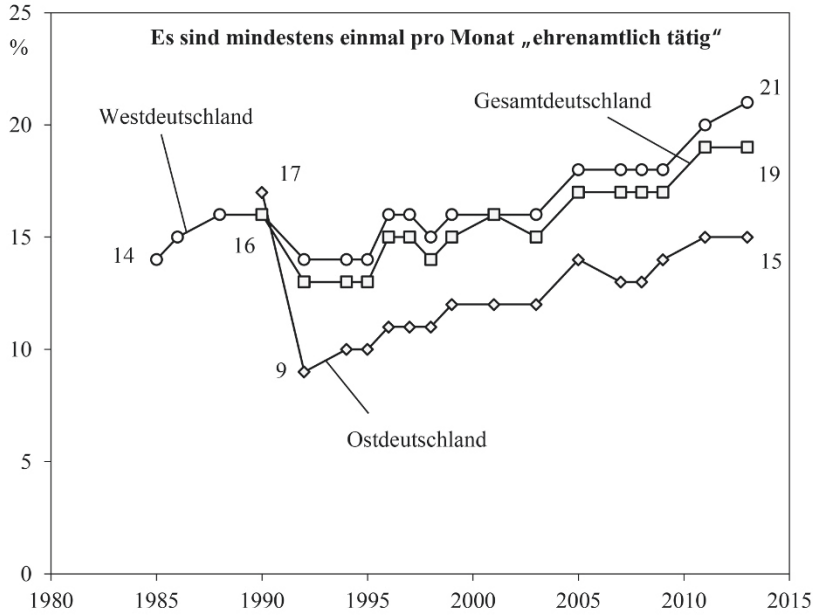


Abbildung 2 Erweiterung des engeren Kreises der Engagierten von 1985 bis 2013 nach Daten des SOEP

Quelle: SOEP Survey Papers 284. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 17 Jahren; 1985/1990 bis 2013.

Von Bedeutung für die Entwicklung des Engagements ist aber auch der weitere Kreis der nur gelegentlich Aktiven. Hier hat es in der Vergangenheit eine beträchtliche Veränderung gegeben. Für 1985 zeigten die Daten des SOEP noch ein deutliches Überwiegen der regelmäßig Aktiven gegenüber den eher unregelmäßig Beteiligten. Nur etwa ein Drittel aller, die damals in Westdeutschland über eine ehrenamtliche Tätigkeit berichteten, übernahmen seltener als einmal im Monat entsprechende Aufgaben und Arbeiten (34 %). Zu Beginn der 1990er Jahre verschoben sich die Anteile. 1992 waren hier bereits annähernd die Hälfte aller Engagierten seltener als einmal im Monat aktiv (45 %).

Derartige Befunde wurden als Belege für einen Strukturwandel des Ehrenamts diskutiert. Zusammen mit den Lebensformen hätten sich auch die Formen des Engagements pluralisiert. Die Menschen suchten eher informelle Strukturen des Engagements, die ihnen genügend Beweglichkeit ermöglichten und ihnen möglichst große Gestaltungsmöglichkeiten böten. Dementsprechend engagiere man

sich sporadischer, zudem auch eher zeitlich befristet, eher im Zusammenhang mit bestimmten Projekten als in einer kontinuierlichen Beteiligung im Verein oder im Verband. Auch die Motive des Engagements hätten sich verändert (Dathe und Kistler 2002; Hacket und Mutz 2002; vgl. dazu Emmerich 2012). Allerdings hat sich die Zunahme des unregelmäßigen Engagements seit der Mitte der 1990er Jahre offenbar nicht mehr fortgesetzt. Zumindest stieg der Anteil der gelegentlich Aktiven in der Folge nicht weiter an. In Ostdeutschland, wo der Anteil der gelegentlich Aktiven tendenziell höher war als im Westen, verringerte er sich sogar. Für 2013 zeigte das SOEP dann sogar einen erheblichen Rückgang des gelegentlichen Engagements gegenüber dem regelmäßigen. Allerdings wurden für die Erhebung 2013 differenziertere Antwortkategorien genutzt als für die unmittelbar vorangegangene Welle (Tabelle 6).

Tabelle 6 Mehr gelegentlich Aktive? Anteil der gelegentlich Aktiven, die seltener als einmal im Monat Aufgaben übernehmen, an allen Engagierten

Anteil der gelegentlich Aktiven	Ehrenamtlich Aktive insgesamt	
	Westdeutschland	Ostdeutschland
	%	%
1986	34	
1992	45	47
1998	43	41
2001	43	47
2005	44	49

Quelle: SOEP; eigene Berechnung auf Grundlage der Analyse von Şaka 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, ehrenamtlich Aktive ab 15 Jahren.

Unabhängig davon verzeichnen sowohl der Freiwilligensurvey als auch die Zeitverwendungsstudie des Statistischen Bundesamts einen Rückgang der für das Engagement aufgewandten Zeit. Während nach dem Freiwilligensurvey 1999 noch 23 Prozent der Engagierten sechs oder mehr Stunden in der Woche für ihre wichtigste freiwillige Tätigkeit beschäftigt waren, berichteten 2009 nur noch 19 Prozent und 2014 – allerdings in einem weitaus größeren erfassten Kreis – 18 Prozent über einen solchen Zeitaufwand. Dagegen wuchs der Anteil jener Freiwilligen, die höchstens zwei Wochenstunden aktiv waren, von 50 Prozent 1999 auf 55 Prozent im Jahr 2009 und 58 Prozent im Jahr 2014. Junge Leute und Ältere verbringen dabei im Schnitt mehr Zeit mit dem Engagement als Personen im Erwerbsalter, Männer mehr Zeit als Frauen. Überdurchschnittlich viel Zeit wird von den Aktiven im Unfall- und Rettungsdienst sowie im Sozialbereich aufgewandt (Simonson

et al. 2016, vgl. Statistisches Bundesamt 2015). Da im Freiwilligensurvey allerdings nur die Zeit für die wichtigste Tätigkeit ermittelt wird, wäre es denkbar, dass in der beschriebenen Gruppe der „Multifunktionäre" aufgrund einer wachsenden Zahl übernommener Aufgaben insgesamt eher mehr Stunden für das Engagement aufgewandt werden könnten.

Die unterschiedlichen Entwicklungen von einem engeren und einem weiteren Kreis der Engagierten weisen darauf hin, dass die „Leistungsbilanz" des Engagements nicht allein durch die Entwicklung des Engagementquote bestimmt wird: Dort, wo vor allem das regelmäßige und intensive Engagement zunimmt, könnte auch ein kleinerer Kreis von Engagierten mehr bewirken als ein größerer Kreis von bestenfalls unregelmäßig Aktiven. Auch deshalb verdienen die Entwicklungen in den Kerngruppen der Engagierten mehr Aufmerksamkeit als ihnen bislang zuteilwurde.

Überproportionale Zuwächse des Engagements finden sich nach den Ergebnissen unterschiedlicher Studien sowohl im jüngeren Alterssegment der unter 30-Jährigen wie auch bei den Älteren ab 60 Jahren. Eher im Rahmen der Gesamtentwicklung fallen die Zuwachsquoten für West- und Ostdeutsche sowie für Männer und Frauen aus (Blinkert und Klie 2015; Simonson et al. 2016). Die Veränderungen in den relevanten Teilgruppen werden in den folgenden Abschnitten näher beschrieben.

5 Qualitative Veränderungen des Engagements

Wie passt die Zunahme der Engagementquote zu der unstrittigen Erfahrung vieler Vereine und Verbände, dass sich keine Helferinnen und Helfer finden lassen? Besonders die Feststellung einer höheren Zahl von Ehrenamtlichen und regelmäßig Aktiven muss als Gegensatz zu den verbreiteten Schwierigkeiten beim Besetzen von Leitungspositionen erscheinen (Breuer und Feiler 2015). Für viele Vereine ist insbesondere die scheinbar sinkende Bereitschaft jüngerer Menschen, sich in verbindlichen und verantwortlichen Positionen zu engagieren, ein Problem (Priller et al. 2012). Solche Probleme wurden in der Vergangenheit nicht selten als Anzeichen für einen generellen Verfall des freiwilligen Engagements und damit von sozialem Kapital gedeutet (Heitmeyer 1997; Priller 2011). Die Schuld dafür weist eine neuere Stellungnahme neben Defiziten in einzelnen Organisationen vor allem „mangelhaften ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des organisierten Engagements in Deutschland" zu. So konzentriere sich etwa die Arbeit in immer mehr ehrenamtlichen Gremien auf immer weniger Personen (Alberg-Seberich et al. 2015). Zur Erklärung dieser Entwicklung verweisen neuere Analysen auf Veränderungen des Engagements. Freiwilligen-Aktivitäten hätten sich aus traditionellen

Bereichen des Engagements in neue Bereiche verlagert (Emmerich 2012). Anstatt in Freizeitvereinen sind jüngere Freiwillige heute eher in Umweltschutzgruppen oder auch in den Schulen und Betreuungseinrichtungen ihrer Kinder aktiv. Darauf deuten zumindest die Befunde des Freiwilligensurveys zu den Bereichen des Engagements hin (Gensicke 2015; Simonson et al. 2016). Die Daten der Institutionenbefragung „Zivilgesellschaft in Zahlen" von 2012 legen zudem nahe, dass sich dabei auch das starke Wachstum der zivilgesellschaftlichen Strukturen ausgewirkt haben dürfte. Interessierte haben heute mehr Optionen für ihr Engagement als noch vor einigen Jahrzehnten. Allein die Versiebenfachung der Zahl der eingetragenen Vereine seit 1960 eröffnet ein kaum übersehbares Feld von Möglichkeiten für Freiwilligen-Aktivitäten (Krimmer und Priemer 2013). Das Problem entsteht in dieser Sichtweise eigentlich nicht durch eine Verringerung der Engagierten, sondern daraus, dass die Zunahme der Engagierten mit dem Wachstum der zivilgesellschaftlichen Institutionen nicht Schritt hielt (Mihm 2013). Zudem berichteten 20 Prozent der dort Befragten für den Zeitraum zwischen 2007 und 2012 über eine steigende Anzahl von Engagierten in ihrer Institution und nur 14 Prozent über eine Verringerung. Auch die Zahlen der Mitglieder und der hauptamtlichen Mitarbeiter nahmen danach in mehr Institutionen zu als ab. Allerdings werden für die verschiedenen Bereiche des Engagements ganz unterschiedliche Entwicklungen erkennbar: Während soziale Dienste, Gesundheitswesen, Umweltschutz, Bildung und Erziehung sowie Einrichtungen für internationale Solidarität im Saldo der Wanderungen eher Zuwächse von Engagierten verzeichnen, überwiegen beim organisierten Sport, bei den Wirtschafts- und Berufsverbänden sowie bei den Freizeit- und Geselligkeitsvereinen die Abwanderungen von Engagierten (Krimmer und Priemer 2013). Hier bestätigen die Befunde der Organisationenbefragung also die vom Freiwilligensurvey bereits 2009 ausgewiesene Tendenz zu weniger Engagement im Sport, in den Gewerkschaften sowie in Freizeit- und Geselligkeitsvereinen (Gensicke 2015; Abbildung 3).

Erst ansatzweise sind Ursachen und Folgen solcher Verschiebungen für das Engagement erforscht. Ergibt sich die Verringerung des Engagements in einigen Bereichen bereits durch die Mitgliederentwicklung, durch die geringere Teilnahme an traditionellen Großverbänden wie Parteien und Gewerkschaften? Suchen die Freiwilligen bei ihren verstärkten Aktivitäten im sozialen Umfeld oder im Bereich der Kindergärten und Schulen der eigenen Kinder vielleicht einen „überschaubaren" Nahbereich, der ihnen größere Gestaltungsmöglichkeiten bietet? Oder gibt es eine Entwicklung des Engagements weg von der Vertretung von Gruppeninteressen, hin zur weitgehend selbstlosen Unterstützung und Hilfeleistung für andere? Im Bericht zum Freiwilligensurvey 2009 wird dementsprechend gefragt, ob sich

hier nicht eine „Renaissance des Gemeinwohls“ ankündige (Gensicke und Geiss 2010).

Aufmerksamkeit verdient die Entwicklung im kirchlichen Bereich: Obwohl die Mitgliederstatistiken der beiden großen Kirchen zwischen 2001 und 2012 einen Verlust von rund 5 Millionen Mitgliedern verzeichnen, nimmt das Engagement in diesem Bereich anscheinend noch zu. 24 Prozent der Vertreterinnen und Vertreter der Institutionen aus dem kirchlichen Bereich berichten über eine Zunahme der engagierten Helfer und Helferinnen und nur 7 Prozent über eine Abnahme. Nach den Daten der Zeitverwendungsstudie 2012 engagieren sich insgesamt 26 Prozent des dort ausgewiesenen breiten Kreises der Freiwilligen in „kirchlichen und religiösen Gesellschaften“, mehr als im Sport (20 %), im Sozialbereich (18 %) oder im Bereich von Schule und Kindergarten (16 %; Blinkert 2015). Löst sich also vielleicht das Engagement im Umfeld der christlichen Kirchen von der Konfessionszugehörigkeit bzw. von der regelmäßigen Teilnahme am Gottesdienst, oder bleibt die religiöse Orientierung weiterhin Voraussetzung für ein Engagement im kirchlichen Bereich (Ehrhardt 2011)? Besondere Bedeutung besitzt das Engagement im religiösen Bereich auch für Migranten und Migrantinnen mit islamischer Religionszugehörigkeit, die unter den Freiwilligen aber nur eine Minderheit bilden.

Beträchtliche Veränderungen werden häufig auch für die Intensität und Bindungstiefe des Engagements angenommen. Dabei wird auf die Wünsche vieler Nicht-Engagierter verwiesen, sich nicht auf unübersehbare Zeit an eine Organisation binden zu müssen und über die gemeinsamen Aktivitäten mitentscheiden zu können. Daher erwarteten frühere Untersuchungen des Engagements eine Zunahme der zeitweiligen Mitarbeit an einzelnen Engagement-Projekten und einen Rückgang der langjährigen ehrenamtlichen Tätigkeit (Deutsche Shell 2002; vgl. Emmerich 2012). Dementsprechend raten Betrachtungen des Engagements unter einer „Extensivierungsperspektive“ zur Ausweitung solcher „bedarfsgerechter Freiwilligenangebote“, wobei die Träger möglichst viele vorbereitende Aufgaben bereits selbst übernehmen sollten, um die Eingangsschwellen zu senken (Schlicht 2013).

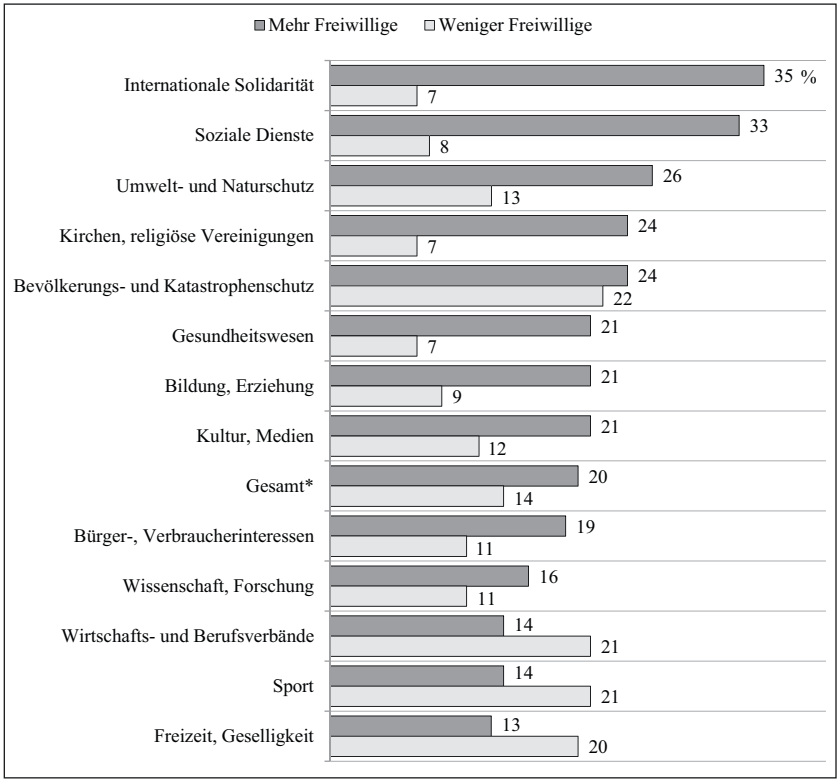


Abbildung 3 Entwicklung der Engagierten-Zahlen von 2007 bis 2012 in unterschiedlichen Organisationen des Engagements (Auszug)

* Durchschnittswert für die genannten Organisationen des Dritten Sektors.
Quelle: ZiviZ-Survey 2012 (Krimmer und Priemer 2013). Basis: Verantwortliche in Organisationen, die als Träger von Engagement fungieren.

Empirische Untersuchungen zeigen allerdings, dass der größere Teil der Engagierten nach wie vor eine längerfristige Tätigkeit anstrebt und auch realisiert (IfD Allensbach 2013; Ehrhardt 2011). Nach den Ergebnissen des Freiwilligensurveys üben 52 Prozent derjenigen, die in den zurückliegenden zwölf Monaten engagiert waren, ihre Haupttätigkeit bereits länger als fünf Jahre aus. 24 Prozent haben die Tätigkeit vor drei bis fünf Jahren begonnen, ebenfalls 24 Prozent erst in den letzten zwei Jahren. Im Durchschnitt sind die Freiwilligen danach seit 6,3 Jahren mit der aktuellen Tätigkeit engagiert. Über besonders lange Zeiten berichten dabei Mit-

glieder des Unfall- und Rettungsdienstes (etwa die Angehörigen der freiwilligen Feuerwehren), über eher kurze Zeiten jene, die sich in Schulen und Kindergärten engagieren (Simonson et al. 2016). Dementsprechend erklären nur 9 Prozent der Freiwilligen, sie wollten sich lediglich eine Zeit lang beteiligen und nicht langfristig (IfD Allensbach 2013).

Auch die Organisationsformen des Engagements haben sich in den anderthalb Jahrzehnten, die inzwischen durch den Freiwilligensurvey überblickt werden können, nicht grundsätzlich verändert. Wie schon 1999 dominierte 2014 das Engagement in Vereinen und Verbänden oder kirchlichen bzw. religiösen Gruppen (insgesamt 65 %), während nicht mehr als 16 Prozent der Engagierten in eher projekt- und anlassbezogenen individuell organisierten Gruppen und Initiativen mitarbeiteten. Zwar nahmen Zahl wie Anteil der Aktiven in den individuell organisierten Gruppen im beobachteten Zeitraum deutlich zu (Simonson et al. 2016); auf absehbare Zeit dürfte zumindest diese Entwicklung jedoch noch nicht zu einer tiefgreifenden Änderung in den Organisationsstrukturen des freiwilligen Engagements führen. Allerdings sollte vertiefend ermittelt werden, zu welchem Anteil die Beteiligung auch innerhalb der festen Gruppen bereits phasenweise oder im Rahmen einer projektbezogenen Mitarbeit erfolgt.

Beträchtliche Möglichkeiten für ein kurzfristiges und projektbezogenes Engagement zeigt eine aktuelle Befragung von über 2.200 Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege in drei Bundesländern. Von den befragten Organisationen boten 80 Prozent die Möglichkeit zum langfristigen Engagement an, 51 Prozent die Möglichkeit für eine projektbezogene Aktivität, 31 Prozent auch eine kurzfristige Mitarbeit, 10 Prozent sogar ein internetbezogenes Engagement (Backhaus-Maul et al. 2015).

Grundsätzliche Veränderungen der Lebensumstände und Verhaltensmuster wirken sich auch auf das Engagement aus. Besonders auffällig ist dabei etwa der Einzug der neuen Techniken und des Internets. 2014 nutzten 58 Prozent der Engagierten das Internet auch für ihre freiwilligen Tätigkeiten. Männer machten eher als Frauen davon Gebrauch, Jüngere eher als Ältere. Besonders hoch war die Nutzungsquote unter den Engagierten mit höherer Bildung (68 %). Von 19 Prozent wurde das Internet nicht allein zur persönlichen Information oder zur Verbreitung von Informationen genutzt, sondern auch interaktiv. Aber nur wenige Freiwillige stützten ihr Engagement überwiegend oder ausschließlich auf das Internet (3 %; Simonson et al. 2016). Nachdem das Internet noch vor einigen Jahren im Wesentlichen von den jüngeren Freiwilligen für ihr Engagement genutzt wurde (Rauschenbach et al. 2011), hat sich die Bedeutung dieses Mediums für das Engagement inzwischen also erhöht. Ein weiterer Bedeutungsgewinn ist danach wahrscheinlich.

Weitere qualitative Veränderungen des Engagements durch gesellschaftliche „Megatrends“, wie etwa den demografischen Wandel und die höhere Erwerbstätigkeit von Frauen, werden im Folgenden in den Abschnitten zum Engagement von Älteren und von Frauen in den Blick genommen.

6 Engagement im europäischen Vergleich

Daten für europaweite Vergleiche stehen sowohl aus dem Eurobarometer 2011 als auch aus der sechsten Welle des ESS (2012) zur Verfügung. Im Eurobarometer wurde das Engagement im Frühjahr 2011 mit der Frage ermittelt, ob man derzeit regelmäßig oder gelegentlich einer freiwilligen Tätigkeit nachgehe. In Deutschland berichten 34 Prozent über eine solche Tätigkeit, im Durchschnitt der 27 EU-Länder, in denen die Umfrage durchgeführt wurde, 24 Prozent. Lediglich in neun der Länder sind 30 oder mehr Prozent der Bevölkerung aktiv. Der Wert für Deutschland liegt, wie auch bereits bei der Vorgängerumfrage aus dem Jahr 2006, im oberen Viertel der Nennungen. Vergleichsweise verbreitet ist das Engagement danach in den eher nord- und mitteleuropäischen Ländern (Niederlande, Dänemark, Finnland, Österreich, Luxemburg, Deutschland). Durchschnittliche Quoten werden in den größeren westeuropäischen Ländern wie Frankreich und Großbritannien erreicht, eher unterdurchschnittliche in den größeren südeuropäischen Ländern wie Spanien oder Griechenland. Eher gering ist das Engagement danach auch in einigen der ost- und mittelosteuropäischen Beitrittsländern wie Polen, Bulgarien und Rumänien (Abbildung 4).

Zur Erklärung der Unterschiede liegt zunächst ein Verweis auf die wirtschaftliche Leistungskraft der Länder nahe. So finden sich zum Beispiel nach der Befragung des Eurobarometers 2011 vier der fünf EU-Länder mit dem höchsten Sozialprodukt pro Kopf in der Spitzengruppe der Länder mit den höchsten Engagementquoten (Luxemburg, Niederlande, Österreich, Deutschland). Allerdings weisen daneben einige wirtschaftsstarke Länder nur durchschnittliche Engagementquoten auf (hier z. B. Schweden und Großbritannien). Zugleich ist nach dieser internationalen Umfrage das Engagement in manchen Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Sozialprodukt vergleichsweise groß (z. B. in Slowenien, Estland und der Slowakei). Daher erklären die Handlungsfreiräume, die sich für Bürgerinnen und Bürger wirtschaftlich erfolgreicher Gesellschaften öffnen, die unterschiedlichen Engagementquoten offenbar nur zu einem kleineren Teil.

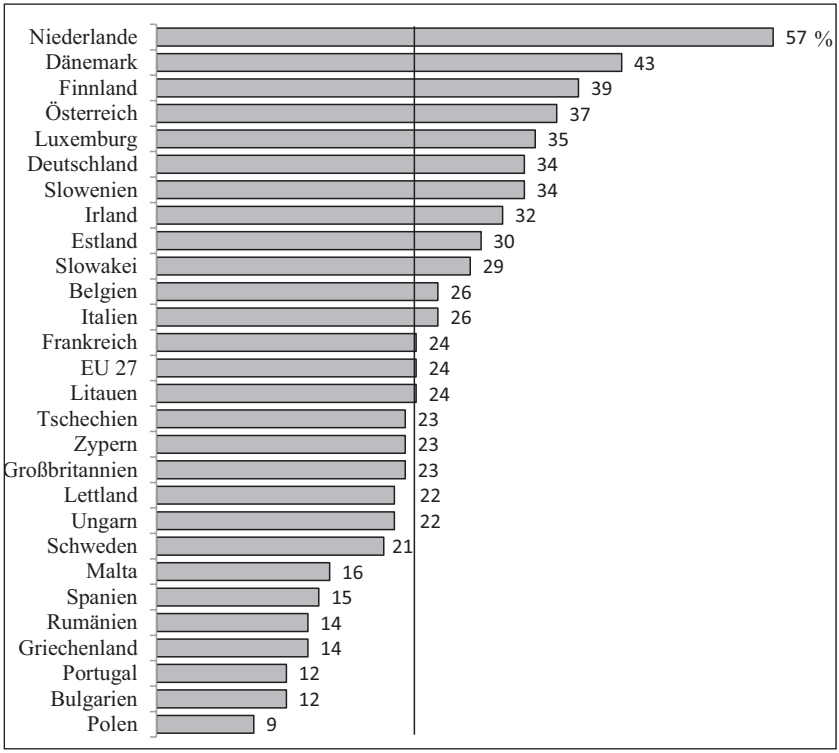


Abbildung 4 Eurobarometer 2011 – Anteil der Engagierten in den EU-Ländern
Quelle: TNS Opinion & Social 2011.

Weitergehende Deutungen verweisen zum einen auf die Struktur der Gesellschaften. Da sich das Engagement in der Regel in der Mittelschicht stark ausprägt, sei in Ländern mit vergleichsweise schwacher Mittelschicht auch ein geringeres Engagement zu erwarten. Bedenken müsse man ferner die unterschiedlichen Traditionen und Grade gesellschaftlicher Freiheit in den nord-, west- und südeuropäischen Ländern: Spielräume und Neigung zum Engagement sind danach zum einen dort größer, wo die Bevölkerung insgesamt selbstverständlicher von den bürgerlichen Freiheiten Gebrauch macht. Zum anderen präge sich ein Zusammenhang mit den wohlfahrtsstaatlichen Regimen aus. Stark sei die Teilnahme am freiwilligen Engagement danach besonders dort, wo auch die Sozialausgaben vergleichsweise hoch sind. In diesen Ländern gibt es über das staatliche Sozialsystem hinaus meist gut ausgebaute Institutionen der Hilfe und Unterstützung. Für das freiwillige

Engagement ergeben sich damit auch institutionell vielfältige Möglichkeiten zur Beteiligung. Engagement erscheint damit nicht als Ersatz für staatliche Daseinsvorsorge, sondern als deren Korrelat und Ergänzung (Erlinghagen und Hank 2011; Hank und Stuck 2009). Dabei wirkt sich offenbar ein Wechselverhältnis zwischen den (notwendigen) Hilfen für das unmittelbare Umfeld und dem Engagement für einen breiteren Kreis der Bevölkerung aus (Blinkert und Klie 2004). Besondere Aufmerksamkeit verdient deshalb die Entwicklung des Engagements in den osteuropäischen Transformationsstaaten. In diesen Ländern sind die Möglichkeiten zur Realisierung von Bürgerrechten und demokratischen Freiheiten seit den friedlichen Revolutionen vor einem Vierteljahrhundert noch relativ jung. Zudem fielen hier durch die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen viele Institutionen weg, die zuvor viele gemeinnützige Aktivitäten initiierten und organisierten: Daher fehlten zunächst vielerorts noch Institutionen, die als Träger des Engagements fungieren könnten (Voss 2013).

Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass das Eurobarometer eine Zunahme des Engagements in einigen der osteuropäischen Länder signalisiert. Danach haben Slowenien, die Slowakei, Litauen, Tschechien, Lettland und Ungarn im Zeitraum zwischen 2006 und 2011 ihre Positionen im Ranking nach den Engagementquoten signifikant verbessert. Die Anteile der Engagierten in diesen Ländern betragen danach nun zwischen 22 und 29 Prozent der jeweiligen Bevölkerung. Der ESS bestätigt diese Tendenz für Slowenien und die Slowakei.

Diese Befunde zum freiwilligen Engagement fügen sich in Beobachtungen zu grundsätzlichen Einstellungen in den verschiedenen europäischen Ländern ein. So ergibt sich ein enger Zusammenhang zwischen den Länderrankings nach den Engagementquoten des Eurobarometers 2011 und dem internationalen Index des sozialen Zusammenhalts, der 2014 für die EU-Staaten veröffentlicht wurde (Bertelsmann Stiftung und Eurofound 2014). Dieser Index berücksichtigt zusätzlich zur bürgerschaftlichen Beteiligung Einstellungen wie nationale Verbundenheitsgefühle, Gerechtigkeitswahrnehmungen, Institutionenvertrauen und Vertrauen zu anderen Menschen. Auch nach diesem Index liegen für die ausgewiesenen Jahre 2003 bis 2008 nordeuropäische Länder wie Dänemark, Finnland und Schweden an der Spitze der Skala des sozialen Zusammenhalts; am Ende liegen auch hier osteuropäische Beitrittsländer (Lettland, Rumänien, Bulgarien und Litauen). Unterdurchschnittlich schneiden wiederum die südwesteuropäischen Länder Griechenland, Italien und Portugal ab (vgl. Blinkert und Klie 2015). Darüber hinaus weist die Untersuchung auf einen engen Zusammenhang zwischen dem sozialen Zusammenhalt, zu dem auch das freiwillige Engagement beiträgt, und dem Wohlbefinden der Bevölkerung hin: In Ländern mit festem Zusammenhalt prägen sich zugleich die Indikatoren des Wohlbefindens überdurchschnittlich stark aus. Auch

hier gibt es selbstverständlich Wohlstandseffekte, die aber nur den kleineren Teil der Unterschiede erklären (Bertelsmann Stiftung und Eurofound 2014). Bestätigt werden diese Befunde auf nationaler Ebene durch die Sekundäranalysen des 2014 veröffentlichten „Radars gesellschaftlicher Zusammenhalt". Danach gibt es einen engen Zusammenhang zwischen Engagement, sozialem Zusammenhalt und Lebenszufriedenheit der Bevölkerung (Dragolov et al. 2014).

7 Engagement in West- und Ostdeutschland

In kleinerem Maßstab findet sich das europäische West-Ost-Gefälle des Engagements auch im wiedervereinigten Deutschland. 1990 berichteten in den letzten Monaten der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) zwar noch größere Anteile der Bevölkerung über ehrenamtliche Aktivitäten als zur gleichen Zeit in der Bundesrepublik (so übereinstimmend SOEP und Allensbacher Umfragen). Dahinter stand die Beteiligung der Bevölkerung an den gemeinnützigen Aktivitäten der Massenorganisationen. Nach der Wiedervereinigung verloren die meisten dieser Massenorganisationen jedoch den Großteil ihrer Mitglieder, einige wurden ganz aufgelöst (Voss 2013). Durch diese Entwicklung kam vielen Bürgerinnen und Bürgern der organisatorische Rahmen für ihr Engagement abhanden. Andere Träger des freiwilligen Engagements wie Vereine und Verbände hatten zu diesem Zeitpunkt in den neuen Bundesländern weitaus weniger Mitglieder als in den alten Bundesländern. Der Anteil der Engagierten verringerte sich spürbar. Zwischen 1990 und 1992 fiel die Quote der regelmäßig aktiven Ehrenamtlichen in Ostdeutschland nach Daten des SOEP von 18 auf 10 Prozent, nach der Trendfrage des Allensbacher Instituts, die einen etwas breiteren Kreis von Engagierten erfasst, von 38 Prozent 1990 auf 27 Prozent 1992 (Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 3201 und 2287). Insbesondere Aktivitäten im politischen Bereich und in Gewerkschaften, aber auch im Rahmen von sozialen Hilfsdiensten für alte, behinderte und sozial schwache Menschen waren seltener geworden.

Seitdem zeigen unterschiedliche Umfragen in Ostdeutschland übereinstimmend etwas kleinere Anteile von Engagierten als in Westdeutschland. So weist etwa der Freiwilligensurvey 2014 Engagementquoten von 45 Prozent in Westdeutschland und von 39 Prozent in Ostdeutschland aus. Im Vergleich zu 1999 hat sich die Differenz zwischen den Engagiertenanteil im Osten und im Westen (6 Prozentpunkte) lediglich um 2 Prozentpunkte verringert. Insbesondere Frauen in Ostdeutschland engagierten sich danach seltener als Frauen in Westdeutschland (36 gegenüber 43 %; Simonson et al. 2016).

Andere Untersuchungen deuten durchgehend auf ähnliche Unterschiede hin, wobei sich die Anteile der Engagierten in Ost und West um 4 bis zu 11 Prozentpunkte voneinander unterscheiden (AWA 2014 und Zeitverwendungsstudie 2012, Blinkert 2015). Zwar gibt es inzwischen in Ostdeutschland im Verhältnis zur Zahl der Bürgerinnen und Bürger ebenso viele Vereine wie in Westdeutschland, allerdings haben diese Vereine in Ostdeutschland eher weniger Mitglieder und Aktive (Krimmer und Priemer 2013).

Die unterschiedlichen Engagementquoten in Ost und West ergeben sich nach den Befunden einer Befragung im Jahr 2013 vor allem im Kernbereich der regelmäßig Aktiven und Ehrenamtlichen. Die Bevölkerungsanteile der institutionell weniger fest Eingebundenen bzw. der unregelmäßig Engagierten sind dagegen in beiden Landesteilen etwa gleich groß. Während der „innere" und „äußere" Kreis der Engagierten in Westdeutschland etwa den gleichen Umfang haben, ist der innere Kreis der Engagierten in Ostdeutschland dagegen eher kleiner als der Kreis der Helfer und Unterstützer (Tabelle 7).

Tabelle 7 Unterschiedliche Anteile von Engagierten in West- und Ostdeutschland

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt	Westdeutschland	Ostdeutschland
	%	%	%
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis, einschließlich gelegentlicher Helfer)	45	46	40
darunter:			
mit Amt oder fester Aufgabe	22	24	15
übrige Engagierte	23	22	25

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Besonders das Engagement in kirchlichen und religiösen Gruppen spielt in Ostdeutschland eine weitaus geringere Rolle als im Westen, was die „Gelegenheitsstrukturen" für ein Engagement insgesamt verringert (Simonson et al. 2016).

Gleichsam als Ausgleich zur unterschiedlichen Verbreitung des formalen Engagements gibt es im Osten mehr „informelle" Unterstützung jenseits der organisierten Freiwilligentätigkeit und mehr Hilfen innerhalb der Familie. Vertiefende Analysen des Freiwilligensurveys zeigten 2009 in West und Ost gleich große Summen der Anteile von Engagierten und Unterstützern (Olk und Gensicke 2013). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Zeitverwendungsstudie 2012, die zudem für den Osten einen höheren Zeitaufwand für solche Hilfeleistungen konstatiert als für den Westen; die Helferinnen und Helfer nehmen sich dort etwas mehr Zeit

(Blinkert 2015). Auch der Freiwilligensurvey 2014 konstatiert mehr informelle Unterstützung in Ostdeutschland, insbesondere durch „instrumentelle Hilfen" wie auch durch die häufigere Übernahme der Betreuung von Kindern (Simonson et al. 2016). Eine qualitative Studie sieht dementsprechend im Engagement der Ostdeutschen eine größere Praxisorientierung und im Engagement der Westdeutschen häufiger die Tendenz zu „individueller Positionierung". Da eine solche persönliche Profilierung mit einem formalen Engagement eher zu erreichen ist als durch eine informelle Hilfeleistung, läge für die Westdeutschen ein „festeres" Engagement eher nahe (Beetz et al. 2014). Solche Haltungen könnten sich auch auf die Zusammensetzung des Engagiertenkreises auswirken: Angehörige der einfachen und der mittleren Schicht in Ostdeutschland leisten zwar häufiger informelle Hilfen als vergleichbare Personen im Westen, beteiligen sich aber seltener an der institutionell fester eingebundenen Freiwilligenarbeit. Die Beteiligungsquoten, etwa von Personen mit einfachen und mittleren Schulabschlüssen, bleiben in Ostdeutschland zudem weiter hinter den Quoten der höher Gebildeten zurück als im Westen (so Simonson et al. 2016; vgl. Gensicke et al. 2009; Olk und Gensicke 2013). Bestätigt wird das durch Trenddaten, die auch im Kernbereich der Ehrenamtlichen im Osten einen größeren Anteil von höher Gebildeten und Besserverdienenden finden als im Westen. Dieser Unterschied hat sich aber in den zurückliegenden Jahren verringert. Ehrenämter werden danach inzwischen von einem breiteren Teil der ostdeutschen Bevölkerung übernommen als noch vor anderthalb Jahrzehnten (nach Allensbacher Archiv, AWA 2000/2015).

Vor besonderen Problemen steht das Engagement in den strukturschwachen ländlichen Regionen des Ostens. Während sich in vielen Städten und Ballungszentren ebenso viele Freiwillige finden wie in vergleichbaren Stadt- und Ballungsregionen Westdeutschlands, gehen die Engagementquoten vor allem für die ländlichen Bereiche in Ost und West deutlich auseinander. Von jenen, die seit ihrer Geburt in einer solchen Region leben, engagieren sich nach den Daten des Freiwilligensurveys 2009 im Westen fast jede zweite Person, im Osten aber nur etwa jede dritte (Olk und Gensicke 2013). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Zeitverwendungsstudie (Blinkert 2015). Abwanderung, Überalterung und schwache Infrastruktur erschweren in den dünn besiedelten ländlichen Regionen Ostdeutschlands auch das Engagement und verringern dessen Entwicklungsmöglichkeiten. Um solchen Problemen entgegenzuwirken, wurde ein regionales Engagement-Management unter besonderer Berücksichtigung der strukturschwachen Regionen in Ostdeutschland vorgeschlagen (Olk und Gensicke 2013).

Bezeichnend für das Engagement in Ostdeutschland ist zudem die Nähe zum Arbeitsmarkt (ebd.). Nach der Wiedervereinigung entstanden viele der neuen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Organisationen unter Nutzung öffentli-

cher Förderprogramme. Häufig wurde die Tätigkeit in Projekten des Engagements aus Mitteln der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) unterstützt. So ergaben sich fließende Übergänge zwischen oft prekären Formen der Erwerbsarbeit und freiwilligem Engagement. Daraus entstünden zuweilen Erwartungen an finanzielle Gratifikationen für ehrenamtliche Tätigkeiten, die sich nachteilig auf die Beteiligungsbereitschaft auswirkten (Voss 2013). Ergebnis einer qualitativen Expertenbefragung war dementsprechend der Ratschlag einer deutlicheren Trennung von Engagement und Arbeitsförderung (Olk und Gensicke 2013).

8 Veränderte Rollenbilder: Engagement von Frauen und Männern

Höhere Bildung und stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen haben deren Voraussetzungen für ein Engagement beträchtlich verändert: Der aus vielen Untersuchungen bekannte statistische Zusammenhang von Bildungsniveau und Berufstätigkeit mit dem Engagement macht ein Engagement von Frauen wahrscheinlicher. Allerdings verringert die Erwerbsarbeit zugleich die Zeitreserven der Frauen, insbesondere von Müttern, die neben der Berufsarbeit meist auch den größeren Teil der Familienarbeit übernehmen.

Die Einflüsse der Erwerbstätigkeit auf das Engagement der Frauen sind erst ansatzweise erforscht. So konstatiert etwa der Bericht zum Freiwilligensurvey 2009, dass sich insbesondere vollzeitberufstätige Frauen weitaus seltener engagieren als vollzeitberufstätige Männer (Gensicke 2015). Daraus ergibt sich die noch unbeantwortete Forschungsfrage, welche Bedingungen berufstätige Frauen für ihr Engagement benötigen. Frauen engagieren sich derzeit aber auch insgesamt noch immer weniger häufig als Männer. So weist etwa der Freiwilligensurvey 2014 Beteiligungsquoten für Frauen und Männer von 42 Prozent bzw. 46 Prozent aus (Simonson et al. 2016). Die meisten jüngeren Untersuchungen zeigen entsprechende Unterschiede der Quoten. Dabei bilden sich die Unterschiede vor allem im engeren Kreis der stärker Eingebundenen und der regelmäßig Aktiven aus: Frauen übernehmen seltener Ehrenämter und leitende Funktionen beim Engagement als Männer (BMFSFJ 2011). Dagegen sind die Anteile der weniger fest eingebundenen Helferinnen und Helfer unter Frauen und Männern etwa gleich groß (Tabelle 8).

Tabelle 8 Frauen engagieren sich weniger häufig und weniger fest als Männer

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt	Männer	Frauen
	%	%	%
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis, einschließlich gelegentlicher Helfer)	45	49	41
darunter:			
mit Amt oder fester Aufgabe	22	26	19
übrige Engagierte	23	23	22

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Dem Freiwilligensurvey zufolge haben im Jahr 2014 33 Prozent der engagierten Männer, aber nur 22 Prozent der engagierten Frauen eine Leitungsposition übernommen (d. h. 15 % aller Männer und 9 % aller Frauen; Simonson et al. 2016). In den Führungs- und Kontrollgremien von Nonprofit-Organisationen liegt der Frauenanteil heute nach den Ergebnissen einer Online-Befragung bei rund 40 Prozent (Paul und Walter 2016). Dabei muss man berücksichtigen, dass Leistungen für andere im Rahmen informeller Netzwerke häufiger von Frauen erbracht werden als von Männern, insbesondere im Bereich der Pflege, der sozialen Unterstützung und der Betreuung von Kindern (Alscher et al. 2009). Nach der Zeitverwendungsstudie 2012 übernehmen 44 Prozent der Frauen und 38 Prozent der Männer solche Aufgaben außerhalb des Nahraums ihrer Familien; im Durchschnitt sind die Helferinnen und Helfer dann sechs Stunden in der Woche mit solchen Aufgaben beschäftigt (Blinkert 2015).

Die Freiwilligensurveys deuten für den Zeitraum seit 1999 auf eine langsame Annäherung der Engagementquoten von Männern und Frauen hin (Simonson et al. 2016). Dagegen entwickeln sich die „engeren" Quoten von Männern und Frauen, die ein Ehrenamt übernommen haben, nach den jährlichen AWA-Erhebungen eher parallel. Langfristig ist der engere Kreis der Ehrenamtlichen unter den Frauen allerdings unzweifelhaft überproportional gewachsen. Im Jahr 1954, als zum ersten Mal in einer Umfrage nach der Übernahme von Ehrenämtern gefragt wurde, hatten erst 8 Prozent der (westdeutschen) Bevölkerung ein Ehrenamt inne, 14 Prozent der Männer und nur 2 Prozent der Frauen (Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 078). Im Jahr 2012 berichteten bei einer methodologisch vergleichbaren Umfrage 17 Prozent der Bevölkerung, dass sie ein Ehrenamt ausübten, und zwar 20 Prozent der Männer und inzwischen immerhin 15 Prozent der Frauen (Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10086, 2012). Die beträchtliche Zunahme des Kernanteils der

freiwillig Engagierten ergab sich folglich zum größten Teil durch eine stärkere Beteiligung von Frauen an solchen Aktivitäten im öffentlichen Raum.

Schülerinnern und Schüler sind inzwischen gleich häufig engagiert. Für eine zukünftige Angleichung der Gesamtquoten für Männer und Frauen sprechen die höheren Bildungsabschlüsse sowie die zunehmende Berufstätigkeit von Frauen. Besonders jene Frauen, die in Teilzeit arbeiten, engagieren sich heute zu einem weit überdurchschnittlichen Anteil (53 %), häufiger noch als vollzeitberufstätige Männer (49 %, Simonson et al. 2016). Geprägt wird das Erscheinungsbild des Engagements durch die unterschiedlichen Präferenzen der Geschlechter: Männer werden deutlich eher im Sport aktiv als Frauen. Weitere Männerdomänen sind der Unfall- und Rettungsdienst, die Politik und die Gewerkschaften sowie Berufsverbände. Frauen engagieren sich dagegen weitaus eher als Männer im Gesundheits- und Sozialbereich, in Schulen und Kindergärten sowie auch in den Kirchengemeinden und Religionsgemeinschaften (Tabelle 9).

Tabelle 9 Bereiche, in denen Männer und Frauen aktiv sind

Es engagieren sich im Bereich:	Bevölkerung insgesamt	
	Männer %	Frauen %
Sport	23	10
Unfall oder Rettungsdienst (z. B. freiwillige Feuerwehr oder DLRG)	11	3
Bürgerschaftliche Aktivitäten am Wohnort	10	6
Politik	9	3
Gewerkschaften, Berufsverbände, Arbeitsloseninitiativen	5	2
Kirche oder Religion	7	9
Gesundheit oder Soziales	5	9
Schule oder Kindergarten	4	12

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Diese häufig beobachteten Divergenzen hängen eng mit den weiterhin bestehenden unterschiedlichen Interessenschwerpunkten von Männern und Frauen zusammen (z. B. Köcher 1999). Zugespitzt formuliert der Bericht zum Freiwilligensurvey 2009, dass Männer eher „an der Sache“ und Frauen eher „am Menschen“ arbeiten (Gensicke 2015). Mit einer bereits zitierten Formel könnte man das Engagement der Frauen eher als „Nahraumsolidarität“, das der Männer eher als „Fernraumsolidarität“ beschreiben (Blinkert und Klie 2004). Zum Teil wirken sich auch traditio-

nelle Rollenvorstellungen aus, die Frauen auch im Bereich des Engagements eher die Zuständigkeit für Kinder, Pflege und Kirche zuweisen (Backes 1987, 2011).

In der Fachdiskussion existieren Befürchtungen, vor allem im Gesundheits- und Sozialbereich sowie im Bereich der Kinderbetreuung könne sich durch eine Monetarisierung des Ehrenamts ein Arbeitsmarkt zweiter Ordnung entwickeln. Engagierte könnten hier zunehmend als semiprofessionelle Dienstleistende fungieren. Die damit verbundenen Nachteile für Einkommen und Rentenanwartschaften beträfen dann vor allem Frauen, die weit überwiegend in diesen Bereichen tätig sind (Backes 2011; BMFSFJ 2011). Qualitative Experteninterviews zur Monetarisierung geben Hinweise auf solche Effekte. Allerdings weisen die Autoren der zugehörigen Studie darauf hin, dass die quantitative Bedeutung der negativen wie auch der positiven Effekte der Monetarisierung des Engagements empirisch noch nicht ausreichend erforscht sind (Klie et al. 2009).

Leichter erkennbar sind Auswirkungen auf das Engagement durch die unterschiedlichen „prototypischen" Lebensverläufe von Männern und Frauen. Während der Familienphase übernehmen Frauen den größeren Teil der Kindererziehung sowie der Hausarbeit. Die meisten Mütter sind heute in dieser Phase zugleich erwerbstätig. Um den vielfältigen Anforderungen gerecht zu werden, die sich nicht zuletzt durch gewachsene Ansprüche an die Förderung der Kinder ergeben, schränken viele Mütter eigene Aktivitäten außerhalb der Familie ein. Für ein Engagement fehlt vielen – zumindest vor der Einschulung der Kinder – die Zeit. Das zu diesem Zeitpunkt abgebrochene Engagement wird später dann oft nicht wieder aufgenommen. Dazu wurde angemerkt, dass vielen Frauen auch deshalb die Zeit für ein Engagement fehle, weil ihre Partner sich nur wenig an der Familienarbeit beteiligten (BayLFR 2011). Zugleich ergeben sich aber auch aufgrund von Berufsausstieg und Teilzeitarbeit weniger Anknüpfungsmöglichkeiten, etwa für ein Engagement in Gewerkschaften oder Berufsverbänden. Dementsprechend zeigen Analysen für das Engagement in unterschiedlichen Lebensphasen deutlich geringere Engagementquoten von Frauen besonders für die Phase der jungen Familie mit Kindern unter sechs Jahren. Häufiger beteiligen sich Mütter erst dann wieder, wenn die Kinder bereits etwas älter sind. Ein vergleichsweise großer Anteil der Mütter übernimmt dann Aufgaben im schulischen Umfeld oder im Freizeitbereich der Kinder (IfD Allensbach 2013; Gensicke 2015; Blinkert 2015; Simonson et al. 2016).

Panelanalysen auf der Grundlage des SOEP deuten darauf hin, dass Frauen ihr Engagement im Durchschnitt eher für einen kürzeren Zeitraum ausüben als Männer (Ehrhardt 2011), was sich zum Teil durch das eher phasenbezogene Engagement im Zusammenhang mit den Aktivitäten der Kinder erklären dürfte. Statistisch verringert das die Gesamtzahl der zu einem bestimmten Zeitpunkt

engagierten Frauen, auch wenn sich die Anteile der im gesamten Lebensverlauf engagierten Männer und Frauen weniger unterscheiden als die Anteile zum jeweiligen Umfragezeitpunkt.

Mütter mit größeren Kindern ab 14 Jahren sowie Mütter, deren Kinder den elterlichen Haushalt bereits verlassen haben, sind dann wieder deutlich seltener engagiert als ihre Partner, die in dieser Phase besonders häufig aktiv sind. Unter den älteren Paaren und Alleinlebenden machen sich bei Analysen des Engagements nach den Lebensphasen zudem Kohorteneffekte bemerkbar: Hier waren die Frauen auch in der Vergangenheit deutlich seltener engagiert, sodass sie im Alter nicht an ein früheres Engagement anknüpfen können. Noch am häufigsten beteiligen sich diese älteren Frauen im kirchlichen Bereich sowie im Sozialbereich (Tabelle 10).

Tabelle 10 Anteil von Frauen mit einem Ehrenamt in unterschiedlichen Lebensphasen (indiziert; Anteil für Männer = 100)

Lebensphasen	Bevölkerung insgesamt	
	Männer Index-Wert	Frauen Index-Wert
Junge Erwachsene – Singles ohne Kinder in Mehrpersonen-Haushalten	100	92
Junge Erwachsene – Singles ohne Kinder in Einpersonen-Haushalten	100	70
Junge Erwachsene – unter 40-Jährige ohne Kinder in Partnerschaften	100	103
Familien mit Kind im Vorschulalter (jüngstes Kind unter 6 Jahre)	100	73
Familien mit schulpflichtigem Kind (jüngstes Kind 6 bis unter 14 Jahre)	100	95
Familien mit älterem Kind (jüngstes Kind 14 Jahre und älter)	100	79
Mittelalte – 40- bis unter 65-jährige Paarverbindungen, ohne Kinder im Haushalt	100	89
Mittelalte – Singles (ohne Kinder)	100	91
Ältere – 65-Jährige und Ältere in Paarverbindungen, ohne Kinder im Haushalt	100	70
Ältere – Singles (ohne Kinder)	100	81

Quelle: AWA 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahren.

Zudem verwenden engagierte Frauen im Schnitt etwas weniger Zeit auf ihr Engagement als Männer und sind zu höherem Anteil nur sporadisch aktiv (Gensicke

und Geiss 2010; IfD Allensbach 2013). Engagierte Männer investieren im Durchschnitt etwa eine halbe Stunde pro Woche mehr mit in die Freiwilligenarbeit als engagierte Frauen (ebd.). Dem Freiwilligensurvey 2014 zufolge verwenden 21 Prozent der männlichen und 15 Prozent der weiblichen Freiwilligen sechs oder mehr Wochenstunden auf ihr Engagement (Simonson et al. 2016). Um die Möglichkeiten für ein Engagement von Frauen wie auch Männern zu verbessern, regt der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung eine frühe Förderung des Engagements an. Das könnte im späteren Leben Anknüpfungsmöglichkeiten schaffen, die bislang insbesondere älteren Frauen fehlten. Zugleich seien Möglichkeiten des Engagements notwendig, die den spezifischen Zeit-Freiräumen von Männern und Frauen Rechnung tragen. Schließlich müsse es bessere Möglichkeiten geben, ein unterbrochenes Engagement zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzunehmen (BMFSFJ 2011).

9 Demografische Entwicklung: Engagement von Jüngeren und Erziehung zum Engagement

Angesichts der demografischen Alterung stellen sich derzeit vorrangig Fragen nach dem freiwilligen Engagement und der Engagementbereitschaft von Älteren und Jüngeren. Während es dabei für die Altersgruppen im Rentenalter vor allem um die Nutzung der „gewonnenen Jahre“ für ein Engagement geht, stellt sich für die jüngeren Menschen eher die Frage, was die Verkleinerung ihrer Alterskohorten für das Engagement bedeutet: Übernehmen die Jüngeren in ausreichender Zahl Engagement-Aufgaben, sodass die Kultur des freiwilligen Engagements langfristig erhalten bleibt? Und wie muss die Heranführung an das Engagement aussehen, um jüngere Leute für eine lebenslange „Engagement-Karriere“ zu begeistern? Welche Aufgaben und Chancen ergeben sich für Bildungseinrichtungen und Träger des Engagements? Bedeutsam ist hier die beträchtliche Beteiligung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter 20 Jahren in Vereinen sowie in den Gruppen der Kirchen und Verbände. Daraus ergibt sich für diese Altersquote auch eine etwas überdurchschnittliche Engagementquote. Jenseits des zwanzigsten Lebensjahrs, wenn Partnerschaft, Ausbildung und Studium mehr Zeit benötigen, verringern sich Beteiligung wie auch Engagement dann aber wieder. Dieses Muster wird sowohl im European Social Survey (ESS) erkennbar wie auch in den ersten drei Wellen des Freiwilligensurveys, auch wenn sich die Niveaus der Messungen aufgrund unterschiedlicher Fragestellungen unterscheiden (vgl. die Kumulation der Daten bei Reinders 2014).

Die Freiwilligensurveys signalisierten für das Jahrzehnt zwischen 1999 und 2009 einen leichten Rückgang der Engagementquote von jüngeren Menschen unter 20 Jahren. Nach diesen Daten verringerte sich die Engagementquote der 14- bis 19-Jährigen von 38 Prozent 1999 auf 36 Prozent im Jahr 2009. Gegenläufig vergrößerten sich danach aber die Anteile der zivilgesellschaftlich Aktiven ohne Engagement, sodass der Gesamtkreis der Aktiven und Engagierten unter den Jüngeren sogar signifikant zunahm (Picot 2011). Auffällig war dort insbesondere der starke Rückgang der Beteiligung von Jüngeren mit einfacher Bildung (von 35 auf 19 %). Diese Veränderung erklärte sich durch die beträchtliche Veränderung der ausgewiesenen Gruppe im überblickten Zeitraum, weil nur noch wenige Schülerinnen und Schüler eine einfache Schulausbildung absolvieren, und zwar meist Kinder aus bildungsfernen Schichten (ebd.).

Aktuell weist der Freiwilligensurvey 2014 eine starke Zunahme der Engagementquote von 14- bis 19-Jährigen von 36 Prozent 2009 auf 52 Prozent aus. Dabei dürfte sich zwar auch ein Effekt durch die veränderte Methodik auswirken (vgl. die Erläuterungen zum Freiwilligensurvey im Kapitel 4). Allerdings zeigen die Daten des ESS für die Spanne zwischen 2006 und 2012 ebenfalls eine beträchtliche Zunahme der aktiven Jüngeren. Unter den 15- bis 19-Jährigen nahm danach der Anteil derer, die wenigstens einmal im Halbjahr für zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv sind, von 39 auf 52 Prozent zu. Diese Zunahme vollzog sich nicht allein im Randbereich der weniger fest Engagierten, sondern auch im Kernbereich der fest Eingebundenen (Simonson et al. 2016). Die gleiche Tendenz zeigt das Eurobarometer für das Engagement von 15- bis 30-Jährigen in Deutschland zwischen 2011 und 2014, wenngleich die Zunahme dort auch weniger stark ausfällt (TNS Opinion & Social 2015).

Auch die AWA, mit der ein Zeitraum von 2000 bis 2015 überblickt werden kann, verzeichnet für den Kernbereich der jüngeren Ehrenamtlichen eine Zunahme. Allerdings nimmt der Anteil der Ehrenamtlichen hier proportional zur Entwicklung in der Gesamtbevölkerung zu. Im Alterssegment von 14 bis unter 20 Jahren vergrößerte sich der Anteil der Ehrenamtlichen danach von 9 auf 12 Prozent (Abbildung 5).

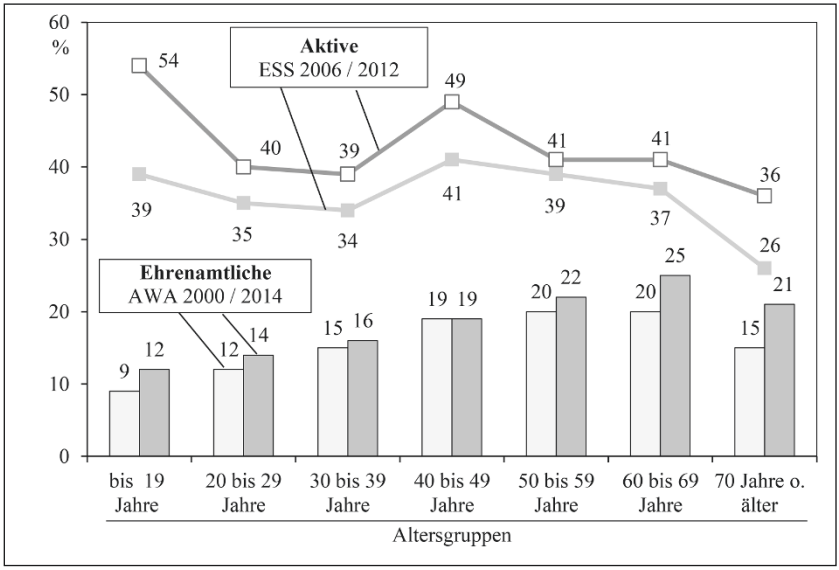


Abbildung 5 Aktive (wenigstens einmal im Halbjahr) und Ehrenamtliche in unterschiedlichen Altersgruppen

Quelle: ESS 3 und 6, 2006 und 2012; AWA 2000, 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, AWA ab 14 Jahren; ESS ab 15 Jahren.

Dabei ordnen sich Jugendliche und Heranwachsende weitaus seltener als „Ehrenamtliche" ein als Ältere, auch wenn sie als Gruppenleiterinnen und -leiter in der kirchlichen Jugendgruppe oder als Trainer und Trainerinnen im Sportverein durchaus in diese Kategorie fallen würden (Reinders 2014). Daher dürften die ausgewiesenen Anteile von Ehrenamtlichen unter den jüngeren Menschen den tatsächlichen Umfang des ehrenamtlichen Engagements in diesen Altersgruppen eher noch unterschätzen, was aber die hier vorrangig bedeutsame Trendentwicklung nicht infrage stellt.

Auf die Messprobleme, die sich durch unterschiedliche Aktivitätsmuster und Organisationsstrukturen des Engagements in unterschiedlichen Lebensaltern sowie durch unterschiedliche Selbstwahrnehmungen von Engagierten ergeben, wurde bereits mehrfach hingewiesen (z. B. Fauser et al. 2006). Auch mit Blick auf das Engagement von Jugendlichen wurde deshalb angeregt, Sprachgebrauch, Definitionen und entsprechende Ermittlungen nicht am „Ehrenamt" und ebenfalls nicht am „bürgerschaftlichen Engagement" auszurichten, sondern eher am „freiwilligen Engagement" (Düx et al. 2009) oder an der „gemeinnützigen Tätigkeit" (Reinders

2014). Eine Untersuchung solcher gemeinnütziger Tätigkeiten von Jugendlichen zeigt für 14- bis 16-Jährige ähnliche Dimensionen wie die in Abbildung 5 ausgewiesenen Anteile der „Aktiven". Ermittelt wurden diese Aktivitäten 2010/2011 durch Nachbefragungen zu den Surveys des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Projekt „Jugend – Engagement – Politische Sozialisation" (JEPS) (Christoph und Reinders 2011; Reinders 2014). Am ersten Umfragezeitpunkt berichteten 53 Prozent der damals 14- bis 15-Jährigen über eine gemeinnützige Tätigkeit. Meist handelte es sich dabei um Aufbau- und Aufräumtätigkeiten bei Veranstaltungen, das Erteilen von Nachhilfeunterricht sowie Trainer- und Betreuertätigkeiten. Häufig wurden solche Tätigkeiten in Sportvereinen und in religiösen bzw. kirchlichen Gruppen ausgeübt. Ein Jahr später gaben von den erneut Befragten, die inzwischen 15 bis 16 Jahre alt waren, bereits 59 Prozent entsprechende Tätigkeiten zu Protokoll. Erkennbar wurde, dass die gemeinnützige Tätigkeit das Gefühl der Jugendlichen steigert, sozial etwas verändern zu können. Zugleich veränderte sie das Selbstbild der Jugendlichen und trug so zur Persönlichkeitsentwicklung und zur politischen Sozialisation bei (Reinders 2014).

Hinter der Zunahme von Aktivitäten Jugendlicher im Bereich der Zivilgesellschaft und des Engagements (vgl. Abbildung 5) stehen häufigere Freizeitaktivitäten von Jugendlichen und jüngeren Leuten in Vereinen, Verbänden und gemeinnützigen Organisationen. Nach den Daten der DJI-Jugendsurveys nahm der Anteil der 18- bis 29-Jährigen, die wenigstens in einem Verein oder einem Verband Mitglied sind, zwischen 1997 und 2009 von 49 auf 60 Prozent zu (Gille und Bien 2014). Unter den 13- bis 17-jährigen Heranwachsenden waren danach 2009 sogar 82 Prozent in Sportvereinen, Chören, Musikvereinen oder kirchlichen Gruppen aktiv (Tabelle 11).

Tabelle 11 Aktivitäten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen

	13- bis 32-Jährige							
	insg.				Altersgruppen			
		13 bis 15 J.	16 bis 17 J.	18 bis 20 J.	21 bis 23 J.	24 bis 26 J.	27 bis 29 J.	30 bis 32 J.
Aktiv in –	%	%	%	%	%	%	%	%
Sportverein	42	66	58	47	39	37	31	30
Gesangs-/Musikverein/ Theatergruppe o. ä.	14	28	25	15	12	10	9	10
Kirchliche/religiöse Gruppe	12	27	18	12	9	9	8	8
Gewerkschaft/Berufsverband	8	*	*	5	7	9	9	10
Freiwillige Feuerwehr/ Techn. Hilfswerk/DLRG o. ä.	8	7	8	8	9	8	8	6
Heimat-/Bürger-/Schützenverein	6	4	5	6	6	5	7	7
Politische Organisation/ Partei	5	*	*	4	4	5	6	5
Bürgerinitiative	2	1	1	2	1	2	2	2
Anderer Verein/Verband	13	11	11	11	12	13	16	17
Mindestens in einem Verein/ Verband aktiv	66	82	76	69	62	62	59	60
Mindestens in einem Verein/ Verband Mitglied	59	*	*	66	59	58	55	57
Übernahme mindestens einer Aufgabe oder Funktion	19	*	*	27	24	24	22	24

* = nicht erhoben.
Quelle: Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten (AID:A) – DJI-Survey 2009.
Basis: Bundesrepublik Deutschland, 13- bis 31-Jährige.

Darin manifestiert sich das zunehmende Bestreben vieler Eltern, ihre Kinder zusätzlich zum Schulunterricht besonders zu fördern. Durch die Teilnahme am Training der Sportvereine oder an den festen Stunden der Jugendgruppen eröffnen sich dann selbstverständlich auch Gelegenheiten zu Tätigkeiten im Bereich des eigentlichen Engagements, etwa wenn Veranstaltungen oder Spendensammlungen

anstehen, oder wenn Betreuerinnen und Betreuer oder Gruppenleiter und -leiterinnen gesucht werden.

Zugleich ist heute eine wachsende Zahl von Schulen bestrebt, Schülerinnen und Schülern den Weg ins zu bahnen. So wurden etwa unter dem Sammelbegriff des „Service Learnings" Konzepte für entsprechende des Unterrichts entwickelt, häufig in Kooperation von Schulen und Projektträgern. Ziel solcher Projekte ist es, Lernen durch Erfahrung zu vertiefen und die Lernmotivation zu stärken (Schröten 2011). Eine Untersuchung von Modellprojekten in Nordrhein-Westfalen zeigt allerdings vorerst nur deutlich geringere Wirkungen, als sie von vergleichbaren Projekten außerhalb Deutschlands berichtet werden. Erkennbar wird insbesondere die große Bedeutung der Qualitätsstandards für derartige Projekte (Speck et al. 2013). Nicht selten führt die Förderung der Kinder dann auch zu einem Engagement der Eltern im Verein oder in den Bildungs- und Betreuungseinrichtungen der Kinder. Daher überrascht es nicht, wenn 48 Prozent aller Engagierten inzwischen angeben, ihr Engagement komme vor allem Kindern und zugute und wenn die freiwilligen Aktivitäten im Umfeld der Schulen und Kindergärten entsprechend Zuwächse verzeichnen: Zwischen 2009 und 2014 vergrößerte sich nach dem Freiwilligensurvey der Bevölkerungsanteil der dort Engagierten von 6 auf 9 Prozent (Simonson et al. 2016).

Allerdings gilt es dabei zu berücksichtigen, dass das Engagement der Schülerinnen und Schüler vergleichsweise häufig nur für wenige Stunden in der Woche oder im Monat betrieben wird: Annähernd zwei Drittel von ihnen verwenden höchsten zwei Stunden in der Woche auf ihr Engagement (63 %; im Durchschnitt aller Engagierten 58 %, ebd.). Das Engagement der Jüngeren ist also zwar deutlich breiter geworden, bleibt an Intensität aber oft hinter dem Engagement der anderen Altersgruppen zurück. Hierbei dürften sich auch die eher knapper gewordenen Zeitressourcen der Heranwachsenden auswirken, die sich etwa aus der Verkürzung der Schulzeit ergeben sowie aus der erheblichen Erweiterung ihrer sonstigen Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung, nicht zuletzt durch zusätzliche Möglichkeiten für Sport, Musik und Spiele. Andere Studien, die engere Kriterien an die Intensität des Engagements anlegen, weisen deshalb deutlich kleinere Anteile engagierter Jugendlicher aus. Als im engeren Sinne engagiert stufte das Nationale Bildungspanel im Jahr 2010 22 Prozent der Neuntklässler ein, 24 Prozent der Jungen und 19 Prozent der Mädchen (AGBB 2014).

Die Zunahme der Engagementquoten von jüngeren Personen ergibt sich nicht zuletzt durch Strukturveränderungen. Angehörige der jüngeren Alterskohorten erreichen zu größeren Anteilen höhere Bildungsabschlüsse als Ältere. Zusammen damit wächst die Wahrscheinlichkeit einer aktiven Beteiligung, da sich höher Gebildete weitaus häufiger engagieren als Bürgerinnen und Bürger mit einfachen

Bildungsvoraussetzungen (Gille und Bien 2014). Allerdings erklären sich die Veränderungen offenbar nur zum Teil aus diesen Verschiebungen der sozialen Struktur. So nimmt etwa der Anteil der Ehrenamtlichen in allen Teilgruppen zu, also sowohl unter Auszubildenden als auch unter Studierenden oder Schülerinnen und Schülern (Tabelle 12).

Tabelle 12 Ehrenamtliche unter Studierenden, Schülern sowie Auszubildenden

Anteil der Ehrenamtlichen	Bevölkerung insgesamt	Auszubildende	Schülerinnen und Schüler	Studierende
	%	%	%	%
2002	17	9	8	17
2014	19	12	12	22

Quelle: AWA 2002, 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, deutsche Bevölkerung ab 14 Jahren.

In ihrer Freizeit nehmen Jugendliche aber nicht nur häufiger an den Aktivitäten der Vereine und Verbände teil. Auch die neuen Medien und das Internet beschäftigen sie heute in beträchtlichem Umfang. Bereits die 14- bis 15-Jährigen nutzen derzeit fast ausnahmslos Computer und Internet (97 %), 67 Prozent greifen mehrmals täglich auf das Internet zu (AWA 2015). Naheliegende Befürchtungen, dass ein mögliches Engagement hinter solchen Aktivitäten zurückstehen müsse, bestätigen sich nach den Erhebungen des DJI jedoch nicht. Eine Zusatzerhebung zu den Jugendsurveys des DJI zeigte 2010 vielmehr, dass die verstärkte Internetnutzung keinen negativen Einfluss auf die Engagementbereitschaft Jugendlicher ausübt (Rauschenbach et al. 2011). Eher gibt es offenbar positive Auswirkungen auf das Engagement: Von den engagierten 14- bis 19-Jährigen machen 59 Prozent auch im Rahmen ihres Engagements vom Internet Gebrauch, vor allem zur Information oder zur Organisation von Aufgaben, von den 20- bis 24-Jährigen bereits 71 Prozent (ebd.). Durch das Internet eröffnen sich zudem neue Möglichkeiten des Engagements, etwa im Rahmen von politischen Aktivitäten (z. B. durch Online-Petitionen), durch die Mitgliedschaft in Internetgruppen oder durch Aktivitäten für andere (z. B. Beratung von anderen Nutzern, freie Programme schreiben etc.). Allerdings sind die Grenzen zwischen Partizipation und eigentlichem Engagement für andere hier fließend und kaum zu bestimmen (ebd.).

Zunehmende Bedeutung für das Engagement von jüngeren Menschen haben das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ), das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ) und der Bundesfreiwilligendienst (BFD). Diese gesetzlich geregelten Freiwilligendienste

bieten vorwiegend Schulabsolventen und -absolventinnen die Möglichkeit, sich in unterschiedlichen Bereichen des Engagements zu betätigen. Ein solcher Dienst ermöglicht den jungen Leuten die Unterstützung anderer und die Erweiterung der eigenen Kenntnisse. Zugleich bietet er eine Orientierungsphase vor der Festlegung auf einen Beruf oder ein Studium oder auch eine zeitweilige Alternative zur Erwerbsarbeit. Im Januar 2015 engagierten sich annähernd 40.000 Männer und Frauen im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes; dafür standen 35.000 finanzierte Vollzeitplätze bereit. Etwa zwei Drittel dieser Freiwilligen waren jünger als 27 Jahre; Männer und Frauen waren etwa zu gleichen Anteilen vertreten (Haß und Beller 2015). Weitere rund 60.000 Menschen absolvierten ein Freiwilliges Soziales Jahr oder ein Freiwilliges Ökologisches Jahr. Damit war die Anzahl der jungen Leute im Freiwilligen Sozialen Jahr gegenüber 2011 um rund 20.000 angestiegen (ebd.; AGBB 2014). 9 Prozent der 18- bis 29-Jährigen haben in der Vergangenheit einen solchen Freiwilligendienst absolviert; junge Frauen etwas häufiger als junge Männer (Simonson et al. 2016).

Der langfristige Nutzen einer frühzeitigen Heranführung an das Engagement wird sowohl durch Wiederholungsbefragungen wie auch durch Ermittlungen zu „Engagement-Karrieren“ erkennbar: Personen, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt aktiv waren, betätigen sich danach sehr viel wahrscheinlicher auch zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal im Rahmen eines freiwilligen Engagements als andere (IfD Allensbach 2013; Ehrhardt 2011; DSJ 2016). Auch das Service Learning in Schulen und Hochschulen kann zur Entwicklung eines dauerhaften Engagements beitragen (Reinders 2016). Insbesondere die Absolventen und Absolventinnen der neu geschaffenen Freiwilligendienste entscheiden sich im Anschluss an ihren Dienst häufig für ein Engagement – häufiger als die Absolventinnen und Absolventen des früheren Zivildiensts (Simonson et al. 2016). Zudem öffnet das möglichst noch frühere freiwillige Engagement einen wichtigen Erlebnis- und Bildungsraum für Kinder und Jugendliche. Deshalb bemühen sich viele Vereine und Verbände in Zusammenarbeit mit Schulen und Betreuungseinrichtungen um eine Heranführung an die Aufgaben des Engagements. Besonders bedeutsam ist das für junge Frauen, die sich in der Vergangenheit seltener engagierten als junge Männer und dann in späteren Lebensphasen häufig keine „Anknüpfungsmöglichkeiten“ hatten, wenn sie sich engagieren wollten (BMFSFJ 2011).

10 Demografische Entwicklung: Das Engagement von Älteren und für Ältere

Auf der anderen Seite verlangt die demografische Entwicklung besondere Aufmerksamkeit für das Engagement Älterer wie auch für das Engagement zur Unterstützung Älterer. Während unter den jungen Aktiven der weitere Kreis der eher locker eingebundenen Aktiven offenbar stärker wächst als die Kerngruppe der Engagierten (Abbildung 5), wuchs in den zurückliegenden Jahrzehnten unter den älteren Menschen ab 60 Jahren auch der engere Kreis der fest Eingebundenen und Ehrenamtlichen deutlich an. Besonders in den Altersgruppen von 60 bis etwa Mitte 70 gibt es heute einen beträchtlichen Anteil von Freiwilligen. Im Jahr 2000 zogen sich viele 65- bis 74-Jährige bereits aus dem Engagement zurück. Heute steigt der Anteil der Ehrenamtlichen in den ersten Jahren nach dem Rentenbeginn eher noch an. Der Ruhestandseffekt, das heißt die (Wieder-)Aufnahme eines Engagements nach dem Ende des Berufslebens, ist also deutlich stärker geworden (BMFSFJ 2012a). Besonders groß sind die Veränderungen unter den 70- bis 74-Jährigen, von denen im Jahr 2000 nur 16 Prozent ein Ehrenamt übernommen hatten. Derzeit haben in dieser Altersgruppe 27 Prozent Ehrenämter inne (Abbildung 6).

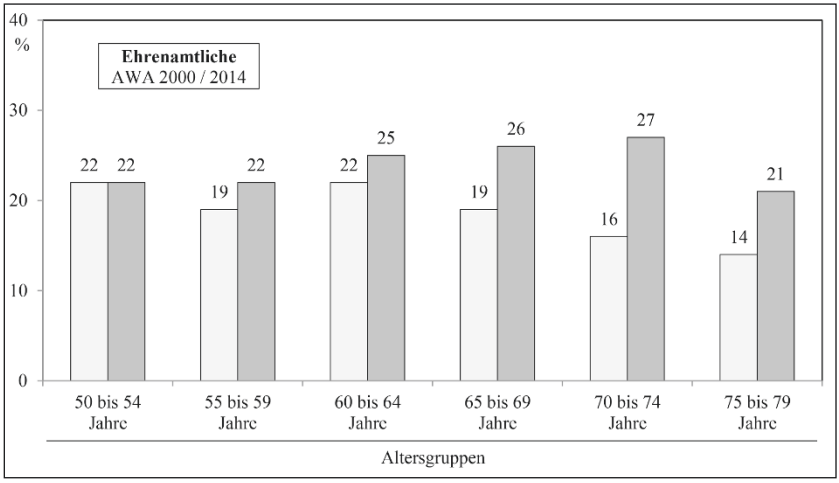


Abbildung 6 Ehrenamtliche ab 50 Jahren: Veränderung der Muster freiwilligen Engagements

Quelle: AWA 2000, 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 50 Jahren.

Die Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse (AWA) und der European Social Survey (ESS) signalisieren so übereinstimmend einen Trend, den bereits die ersten drei Freiwilligensurveys auswiesen. Danach wuchs der Anteil der freiwillig Engagierten in der Altersgruppe ab 65 Jahren von 1999 bis 2009 von 23 auf 28 Prozent, während das Engagement von Personen im mittleren Alter eher abnahm (Gensicke 2015). Für den Zeitraum von 2009 bis 2014 ermittelt der Freiwilligensurvey 2014 nun zwar ebenfalls eine Zunahme des Engagements der Älteren; allerdings wuchs der Anteil der älteren Freiwilligen danach deutlich geringer als die Anteile der Freiwilligen in den jüngeren und mittleren Altersgruppen: Während die Engagementquote für die 50- bis 64-Jährigen zwischen 2009 und 2014 um 9 Prozentpunkte anstieg, wuchs sie für die Älteren ab 65 Jahren nur noch um 5 Prozentpunkte (Simonson et al. 2016). Eine Verlangsamung der Zunahme seit 2009 lässt sich auch in den Daten der AWA erkennen. Daraus entsteht für zukünftige Untersuchungen die Frage, ob sich die Entwicklung in diesem Alterssegment fortsetzen wird.

Bereits der Bericht zum Freiwilligensurvey 2009 meldete Zweifel einer weiteren Zunahme des Engagements von Älteren an: Bei der ausgewiesenen Entwicklung handele es sich um einen Sondereffekt durch das besondere soziale Interesse der nun ins höhere Alter kommenden Alterskohorten (die 20-Jährigen von 1968 sind heute 68 Jahre alt) und sie beruhe zudem auf einer guten materiellen Absicherung. Für künftige Ältere könne man deshalb zumindest nicht selbstverständlich von einer Fortsetzung der Entwicklung ausgehen (Gensicke 2015).

Differenzierte Daten zum Engagement der älteren Generation enthält die Generali Altersstudie (Generali Zukunftsfonds 2012), die Informationen über die 65- bis 85-Jährigen eröffnet. Indikatoren zu den Engagement-Aktivitäten Hochaltriger ab 85 Jahren stellt die Generali Hochaltrigenstudie bereit (Generali Zukunftsfonds 2013). Sie erweitert die Erkenntnisse über die bislang kaum erforschten Einstellungen und Haltungen von Hochaltrigen, deren Bevölkerungsanteil in den nächsten Jahren deutlich wachsen wird. Von den 65- bis 85-Jährigen sind im weiteren Kreis 45 Prozent zumindest gelegentlich in den unterschiedlichen Bereichen des freiwilligen Engagements aktiv. Dieser Wert entspricht dem Anteil des weiteren Kreises der Aktiven in der Gesamtbevölkerung, der 2013 mithilfe der gleichen Fragestellung gemessen wurde (Abbildung 7).

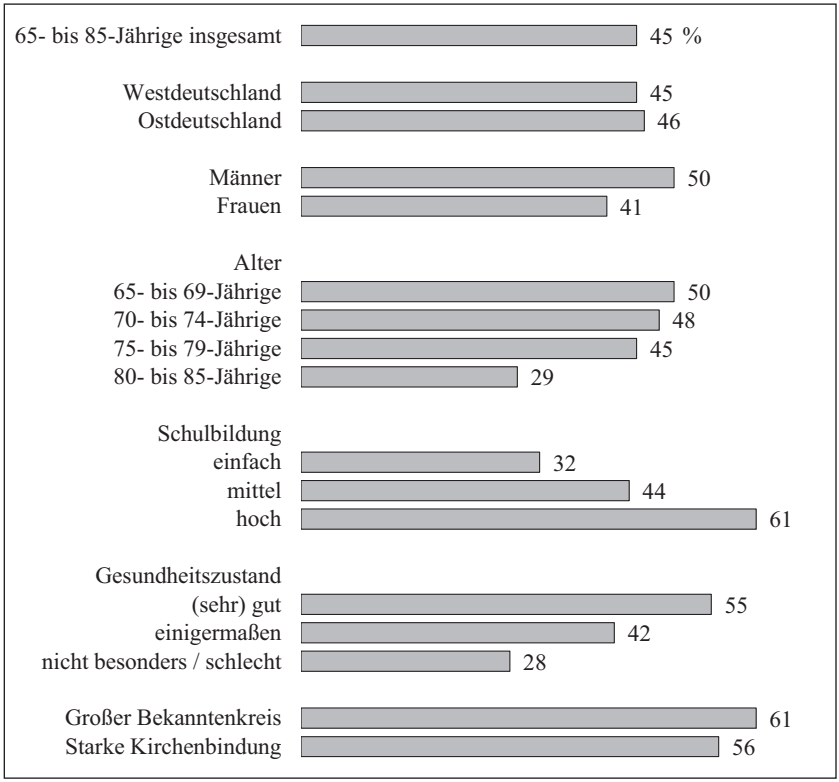


Abbildung 7 Engagement der 65- bis 85-Jährigen
Quelle: Generali Zukunftsfonds 2012. Basis: Bundesrepublik Deutschland, 65- bis 85-Jährige.

Wie in den anderen Altersgruppen sind auch unter den Älteren Männer etwas häufiger engagiert als Frauen und höher Gebildete eher als Personen mit einfachen Bildungsabschlüssen. Das ausgewiesene Engagement in Vereinen, Verbänden und Organisationen verringert sich deutlich erst nach dem 80. Geburtstag, wird allerdings auch danach noch von annähernd 30 Prozent der 80- bis 85-Jährigen fortgesetzt.

Besonders häufig sind jene Älteren engagiert, die viele Bekannte und damit viele Anknüpfungsmöglichkeiten zu einer Tätigkeit für die Gemeinschaft haben. Kirchennahe finden über ihre Beteiligung am Gemeindeleben den Weg ins Engagement. Voraussetzung dafür ist aber in den meisten Fällen, dass die Gesundheit ein Engagement zulässt: Ältere mit guter Gesundheit sind etwa doppelt so häufig engagiert wie Ältere, die ihre Gesundheit als schlecht oder mäßig bewerten (55 gegenüber 28 %). Auf die beträchtliche Bedeutung der Gesundheit für das Engagement

wie auch für die Engagementbereitschaft von Älteren weisen sowohl die Ergebnisse der umfangreichen Untersuchung *Transitions and Old Age Potential* (TOP) (Micheel 2016) als auch des Freiwilligensurveys 2014 hin (Simonson et al. 2016).

Erheblichen Einfluss auf das Engagement von Älteren nimmt die Schichtzugehörigkeit, die sich in Variablen (wie etwa der Schulbildung) zeigt. Auf der Basis von Daten des SOEP kommt eine Studie zu der Erkenntnis, dass sich diese Dimension bei Pensionierten und Rentnern noch stärker auswirkt als bei Berufstätigen. Auf dieser Grundlage wird auf einen Kompensationseffekt geschlossen: Durch das Ausscheiden aus dem Beruf verlieren insbesondere jene an sozialem Prestige, die zuvor in leitender oder verantwortlicher Position beschäftigt waren. Das Engagement könne dann dazu beitragen, soziale Anerkennung zu gewinnen und den Verlust damit zumindest partiell auszugleichen (Lengfeld und Ordemann 2014).

Die häufigere Beteiligung von Älteren an der Freiwilligenarbeit beruht auf der insgesamt längeren Vitalität älterer Menschen und ihrer insgesamt besseren sozialen Einbindung. Diese Verschiebung der Altersgrenzen, von der auch das freiwillige Engagement profitiert, wird an zahlreichen Indikatoren erkennbar, beispielsweise an der Zunahme sportlicher Aktivitäten von Älteren, an der gewachsenen politischen und gesellschaftlichen Beteiligung der Altersgruppe, am größeren Anteil von älteren Autofahrern etc. Bedeutsam dafür ist zugleich der soziale Strukturwandel: So stieg etwa in der Altersgruppe ab 60 Jahren zwischen 1998 und 2014 der Anteil von Männern und Frauen mit höheren oder mittleren Schulabschlüssen von 21 auf 38 Prozent.[4]

Erfassen lassen sich die unterschiedlichen Dimensionen des „aktiven Alterns" inzwischen mit einem festen System von Indikatoren, zu denen auch die Beteiligung an Freiwilligenaufgaben gehört. Dadurch werden nationale und kommunale Vergleiche möglich (Blinkert 2013).

Die erkennbaren Zusammenhänge von sozialer Einbindung, Vitalität und freiwilligem Engagement sind nicht einseitig. So erhöht ein großer Bekanntenkreis nicht allein die Wahrscheinlichkeit des freiwilligen Engagements im Alter. Zugleich wirkt das Engagement auch der Verkleinerung des Bekanntenkreises im Alter entgegen. Ähnlich steht es offenbar um die Gesundheit: Hier gibt die Generali Hochaltrigenstudie Grund zur Annahme, dass auch die Gesundheit der Älteren von einer Tätigkeit für die Mitmenschen und den damit verbundenen Aufgaben

4 Wert für 1998 berechnet nach der Tabelle zum Mikrozensus 1998 (Statistisches Bundesamt 2001: 77); Zahl für 2014 berechnet nach dem Online-Angebot des Statistischen Bundesamts zum Mikrozensus 2014: Bevölkerung (ab 15 Jahren): Deutschland, Jahre, Geschlecht, Altersgruppen, Allgemeine Schulausbildung; www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=12211–0040&transponieren=true (Abruf am 31.03.2016).

und Aktivitäten profitiert. Von den dort befragten 85- bis 99-Jährigen, die also den größten Teil ihrer Altersgefährten bereits überlebt hatten, waren 51 Prozent noch im Rahmen von privaten Netzen oder auch im Rahmen von Institutionen für andere Menschen engagiert. Die Freude und Erfüllung im Engagement für andere wurden von über 60 Prozent der Befragten als psychologisches „Daseinsthema" identifiziert, das eng mit der Fürsorge für Angehörige und der Freude über die Einbindung in soziale Netze zusammenhängt. Auch den Ältesten ging es hier neben dem Aufrechterhalten der Autonomie meist um Möglichkeiten zur Teilhabe wie auch der „Weltgestaltung" (Generali Zukunftsfonds 2013, vgl. Micheel 2016). Diese Grundhaltung zeigt sich etwa in der anhaltenden Bereitschaft der Älteren zur Weiterentwicklung der Gesellschaft, wie sie auch in der Generali Altersstudie gemessen wurde. Die Einstellung, dass heute vor allem Jüngere für die Gestaltung der sozialen Zukunft verantwortlich seien, machte sich dort nur eine Minderheit zu eigen. „Das ist nicht mehr Aufgabe unserer Generation", erklärten lediglich 32 Prozent der 65- bis 85-Jährigen; 57 Prozent widersprachen, von den freiwillig Engagierten sogar 67 Prozent (Generali Zukunftsfonds 2012). Die Generali Altersstudie verweist dementsprechend auf ein beträchtliches Engagementpotenzial in dieser Altersgruppe: 25 Prozent der derzeit Engagierten wären bereit, ihr Engagement auszuweiten und 13 Prozent der Nicht-Engagierten wären bereit, sich freiwillig oder ehrenamtlich zu engagieren. Die meisten der potenziellen Aktiven bzw. der potenziell intensiver Engagierten sind zwischen 65 und 74 Jahre alt. Voraussetzung für ein (stärkeres) Engagement wären allerdings interessante Projekte und viel Entscheidungsfreiheit bei der Umsetzung. Eine noch größere Bereitschaft von Älteren für die Aufnahme eines Engagements misst die bereits zitierte Untersuchung zu Veränderungen und Potenzialen im Alter: Danach erklären sich in der Altersgruppe der 55- bis 70-Jährigen sogar 54 Prozent dazu bereit, entweder ihr bestehendes Engagement zu erweitern (23 %) oder ein Engagement zu beginnen (31 %). Dieser Studie zufolge sind insgesamt 45 Prozent der Altersgruppe engagiert; lediglich 24 Prozent der Älteren schließen ein Engagement für sich definitiv aus (Micheel 2016).

Während über das Engagement *der* Älteren vergleichsweise viele Daten zur Verfügung stehen, gibt es noch erhebliche Informationslücken im Hinblick auf das Engagement *für* Ältere. Selbstverständlich löst sich durch die beschriebene längere Aktivität der Älteren die Lebensphase nicht einfach auf, in der ein beträchtlicher Anteil hilfs- oder pflegebedürftig wird. Diese Phase verlagert sich in ein höheres Alter.

Im Kern der Leistungen für Ältere steht die Angehörigenpflege von Älteren. Nach der Statistik der Pflegeversicherung wurden 2011 1,8 Millionen der 2,5 Millionen Pflegebedürftigen, die Leistungen aus der Versicherung erhielten, zu Hause versorgt, davon 1,2 Millionen ausschließlich durch ihre Angehörigen und etwa 600.000 meist zusätzlich mit der Hilfe eines mobilen Pflegedienstes (Statistisches

Bundesamt 2013c). Im Jahr 2012 berichteten 15 Prozent der Gesamtbevölkerung ab 16 Jahren bei einer Umfrage über pflegebedürftige Angehörige. Annähernd zwei Drittel der Personen mit solchen Angehörigen beteiligten sich an der Pflege (62 %, Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10097). Hochgerechnet wären etwa 6 Millionen Personen an der Pflege und Unterstützung von Hilfs- und Pflegebedürftigen beteiligt: Selbst wenn sich in der Regel mehrere Angehörige an der Pflege beteiligen, deutet dieses Ergebnis doch darauf hin, dass die tatsächliche Zahl der Pflege- und vor allem auch der Hilfsbedürftigen die Zahl der Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen aus der Pflegeversicherung überschreitet.

Pflege und Unterstützung für Ältere konzentrieren sich vor allem auf Angehörige. Von Frauen, die als Hauptpflegepersonen von Angehörigen aktiv sind, berichteten 2012 etwa zwei Drittel über die Pflege von Eltern oder Schwiegereltern; etwa ein Drittel pflegte ihre (Ehe-)Partner. Unterstützung fanden diese Frauen vor allem durch Angehörige und mobile Pflegedienste; immerhin 16 Prozent wurden auch durch Freunde, Bekannte oder Nachbarn unterstützt. Viele fürchteten eine Eskalation der Situation und langfristig körperlich oder psychisch durch die Pflege überfordert zu werden. Erwartungen richteten sich allerdings vorrangig auf die Politik, von der sich 88 Prozent mehr Unterstützung wünschten, auch für eine bessere Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (IfD Allensbach 2012).

Die Bereitschaft zur Angehörigenpflege bleibt groß. Daher kann man davon ausgehen, dass das Schwergewicht der häuslichen Pflegeleistungen auch in Zukunft von den Familien getragen werden wird, oft von den Partnerinnen und Töchtern der Pflegepatienten. Dabei muss man aufgrund des Bevölkerungsaufbaus von einer wachsenden Zahl von Pflegebedürftigen ausgehen. Unter Annahme einer unveränderten altersspezifischen Pflegewahrscheinlichkeit errechnet das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) für das Jahr 2015 eine Zahl von mehr als 4 Millionen Pflegebedürftigen. Zugleich verschlechtern sich aber die Voraussetzungen für die Familienpflege, insbesondere durch die räumliche Distanz zwischen Eltern und Kindern in einer wachsenden Zahl von Familien, die weiter zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen und vor allem auch die wachsende Zahl von dauerhaft Kinderlosen. Damit ergibt sich ein steigender Bedarf an sozialen Diensten, die Pflegepatienten oder auch bereits den schwächer werdenden älteren Menschen ermöglichen, in ihrer Wohnung und ihrem sozialen Umfeld zu bleiben, ihren Haushalt weiter zu führen und ihr Haus und ihren Garten instand zu halten. Zusammen mit den Dienstleistungen von Pflegediensten und professionellen Helferinnen und Helfern werden dafür auch Hilfen durch freiwillig Engagierte benötigt.

Bisher kann erst ein Teil der Hilfebedürftigen auf solche Leistungen zurückgreifen. So zeigte die dritte Untersuchung zu *Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in privaten Haushalten*, dass 2005 11 Prozent der Pflegehaus-

halte freiwillig erbrachte Betreuung, zum Beispiel in Form von Besuchsdiensten oder Ähnlichem, in Anspruch nahmen (Schneekloth und Wahl 2005). Zugleich hatten von den Pflegebedürftigen in Privathaushalten 18 Prozent einen nicht gedeckten Bedarf an Pflege (14 %) und/oder Unterstützung im Haushalt (12 %). Zum Teil fehlten private Hauptpflegepersonen, zum Teil ließen Demenz oder kognitive Beeinträchtigungen das Leben im gewohnten Rahmen kaum zu (Schneekloth 2009). Aber auch unabhängig von solchen Defiziten im Kernbereich der Pflege und Versorgung gibt es in vielen Familien Wünsche für die Unterstützung der älteren Generation. Diese Wünsche zeigen sich etwa in den Antworten auf die demoskopische Frage, welche Hilfen man sich für die eigenen Eltern wünscht. Im Vordergrund stehen dabei Hilfen bei der Haus- und Gartenarbeit und bei Einkäufen und Besorgungen sowie Fahrdienste (Abbildung 8).

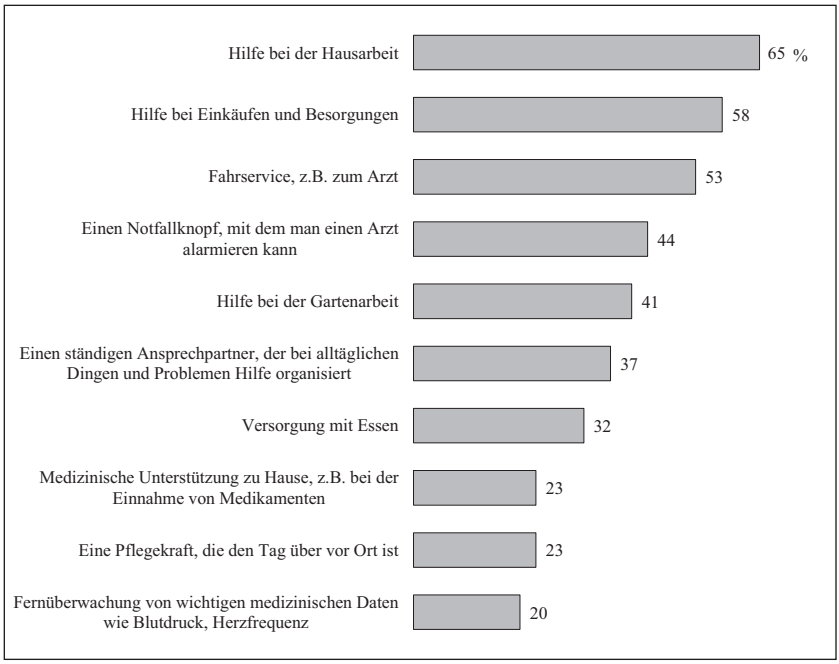


Abbildung 8 Hilfreiche Dienstleistungen für die Unterstützung älterer Menschen
Frage: „Was würde Ihren Eltern jetzt das Leben bzw. den Alltag erleichtern? Was würden Sie sich für Ihre Eltern wünschen?“
50- bis 59-Jährige: „Das würde ich mir für meine Eltern wünschen“
Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 6290, 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, 50- bis 59-Jährige mit noch mindestens einem Elternteil.

Inwiefern solche haushaltsnahen Dienstleistungen bereits heute im Rahmen des freiwilligen Engagements erbracht werden, lässt sich aus den verfügbaren Datenquellen kaum erschließen. Aus dem Freiwilligensurvey 2014 ist immerhin zu erkennen, dass 30 Prozent der analysierten Hauptaktivitäten von Freiwilligen vor allem älteren Menschen gelten. Die Leistungen der Freiwilligen für Ältere werden insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich erbracht. Dabei setzen sich vor allem ältere Freiwillige für andere Ältere ein (Simonson et al. 2016; so auch Gensicke 2015). Wie bereits dargestellt, übernehmen 3 Prozent der Bevölkerung Pflege-Aufgaben bei Freunden und Bekannten; 10 Prozent pflegen Angehörige, die nicht in ihrem Haushalt leben (ebd., vgl. Abbildung 6).

Ein Instrumentarium zur Ermittlung des spezifischen Hilfs- und Unterstützungsbedarfs für Ältere im kommunalen Umfeld steht jetzt durch das EU-Projekt „Tools“ bereit. Für ihre Pflege- wie Engagementförderung finden Kommunen hier Beispiele für Bürgerumfragen wie auch Vergleichsdaten aus deutschen und europäischen Kommunen. Erfasst wird dabei nicht nur der Hilfsbedarf, sondern auch das „aktive Altern“, das auch das Engagement und die Engagementbereitschaft von Älteren mit einschließt (Blinkert 2013).

Aus solchen Untersuchungen ist zu erkennen, dass die Ansätze zur freiwilligen Hilfe in der Altenpflege häufig lokal begrenzt sind, von der Initiative einzelner abhängen und noch nicht ausreichend mit familiärer und professioneller Pflege verknüpft werden. Daher strebt etwa Baden-Württemberg im Rahmen einer „Pflegestrategie“ des Landes eine Koordinierung der Hilfen und eine strategische Verteilung im Land und in den Kommunen an (15. Landtag von Baden-Württemberg 2015).

11 Schichtzugehörigkeit und Engagement: Befestigung sozialer Ungleichheit?

Zu den regelmäßig gemessenen Befunden der empirischen Engagementforschung gehört die ungleiche Beteiligung der sozialen Schichten an Freiwilligenaufgaben (Fischer 2012; Gensicke 2015; Blinkert 2015; Simonson et al. 2016). Angehörige der Mittelschicht und der höheren Schichten engagieren sich deutlich eher als Angehörige der einfachen Schicht. Besonders deutlich prägen sich solche Unterschiede aus, wenn man die Bevölkerung nach ihren Schulabschlüssen unterteilt (Tabelle 13).

Tabelle 13 Höher Gebildete engagieren sich häufiger

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt	Schulbildung		
		einfache	mittlere	höhere
	%	%	%	%
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis)	45	39	42	54
darunter:				
mit Amt oder fester Aufgabe	22	18	21	29
übrige Engagierte	23	21	21	26

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Noch größer sind die entsprechenden Unterschiede in den vier Wellen des Freiwilligensurveys, nach denen Personen mit höherer Schulbildung fast doppelt so häufig engagiert sind wie Personen mit einfacher Schulbildung (52 gegenüber 28 %). Vertiefende Analysen des Sachverhalts lassen erkennen, dass sich einfach Gebildete, die eine Berufsausbildung absolviert haben, weitaus eher beteiligen als jene, die ohne Berufsausbildung auskommen müssen (Simonson et al. 2016).

Zwar werden derartige Analysen nach der Bildung unter anderem durch Alterseffekte überlagert: Ältere, die zum Teil nicht mehr zu einem Engagement in der Lage sind, verfügen deutlich häufiger als andere Altersgruppen über einfache Schulabschlüsse, sodass hier tendenziell unterschiedliche Gruppen miteinander verglichen werden. Doch auch multivariate Analysen, die solche versteckten Einflüsse auflösen, bestätigen den Zusammenhang (Blinkert 2015; Simonson et al. 2016). Dementsprechend deuten Aufgliederungen nach den Berufskreisen und dem Haushaltseinkommen ebenfalls auf eine weitaus größere Engagementbeteiligung der gehobenen Schichten hin (Tabelle 14). Der Bericht zum Freiwilligensurvey 2014 merkt an, dass die unterschiedlichen sozioökonomischen Faktoren kumulativ wirkten: Beispielsweise engagierten sich höher Gebildete mit höheren Einkommen noch einmal häufiger als höher Gebildete mit durchschnittlichen Einkommen (Simonson et al. 2016).

Tabelle 14 Angehörige höherer Schichten engagieren sich häufiger

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt	Berufskreise			Haushaltsnettoeinkommen		
		Arbeiter	Einfache Angestellte/ Beamte/ Selbstständige	Leitende Angestellte/ Beamte/ Freie Berufe	unter 1.750 Euro	1.750 bis unter 3.000 Euro	ab 3.000 Euro
	%	%	%	%	%	%	%
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis)	45	38	45	52	36	42	52
darunter:							
mit Amt oder fester Aufgabe	22	17	21	33	11	22	31
übrige Engagierte	23	21	24	19	25	31	21

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Während die Anteile des engeren Kreises der Engagierten in den ausgewiesenen Gruppen zwischen 11 Prozent (Geringverdiener) und 33 Prozent (leitende Angestellte oder Beamte) differieren (Spannweite 22 Prozentpunkte), unterscheiden sich die Anteile der weniger fest gebundenen Mithelfenden in denselben Gruppen weitaus weniger. Hier liegen die Werte zwischen 19 und 25 Prozent (Spannweite 6 Prozentpunkte). Die Angehörigen der unterschiedlichen Schichten übernehmen also Ehrenämter oder feste Aufgaben zu deutlich unterschiedlichen Anteilen, lassen sich aber für eine weniger verpflichtende Mitarbeit etwa im gleichen Maß gewinnen. Solche Befunde könnten durch methodologische Effekte verstärkt sein, denn Frageformulierung und Fragemethode wirken sich in der einfachen Schicht erkennbar stärker auf die Höhe der gemessenen Engagementquote aus als in anderen Schichten. Zumindest ergeben sich in vergleichbaren Studien weitaus größere Unterschiede zwischen den jeweils ermittelten Quoten für die einfache Schicht als zwischen den Quoten für die mittlere und die gehobene Schicht (z. B. zwischen ESS 6 und Freiwilligensurvey 2014). Auch das verweist auf die beträchtliche Bedeutung der Ermittlungsmethode, etwa im Hinblick auf die Allgemeinverständlichkeit der benutzten Begriffe und Wendungen. Die abweichenden Messungen

stellen den grundsätzlichen Befund der unterschiedlichen Beteiligung der sozialen Schichten jedoch nicht infrage.

Um diese unterschiedliche Beteiligung am institutionell gebundenen und regelmäßigen Engagement zu erklären, wurde auf die unterschiedlichen Voraussetzungen verwiesen: Angehörige der Mittelschicht oder der gehobenen Schichten leben meist in gesicherten materiellen und sozialen Verhältnissen und verfügen deshalb über größere Spielräume, um jenseits der eigenen Lebensbedürfnisse auch für andere aktiv zu werden. Zudem weisen sie häufig Berufs- und Organisationserfahrung vor, sodass etwa die Übernahme von anspruchsvollen Funktionen, Leitungsaufgaben und Ehrenämtern für sie eher naheliege. Nicht zuletzt kämen sie durch ihre ohnehin festere gesellschaftliche Einbindung eher in Kontakt mit Trägern des Engagements (Fischer 2012; Simonson et al. 2016). Zugleich gebe es in den gehobenen Schichten häufiger eine Familientradition des Engagements oder auch ein „Ethos der gesellschaftlichen Partizipation“ (Winkler 1988; Emmerich 2012; Ehrhardt 2011). Greifbar werden solche Tendenzen beispielsweise in den Erziehungszielen der Eltern. Mütter und Väter aus der Mittel- und gehobenen Schicht legen weitaus mehr Wert darauf, ihre Kinder zum Einsatz für andere zu erziehen als Angehörige der einfachen Schicht (Vodafone Stiftung Deutschland 2011). Auch in den Gymnasien ergeben sich allein schon durch die längere Schulzeit mehr Möglichkeiten, das gesellschaftliche Engagement einzuüben. Alles das erhöht für die Angehörigen von Mittelschicht und höheren Schichten die Wahrscheinlichkeit eines freiwilligen Engagements. Ferner werden die Chancen für ein freiwilliges Engagement durch die Erwerbsverhältnisse mitbestimmt. Das betrifft zunächst die Arbeitslosen, deren vergleichsweise geringes Engagement durch verschiedene Studien belegt ist. Nach dem Freiwilligensurvey 2014 sind nur 26 Prozent der Arbeitslosen engagiert; die Engagementquote in dieser Gruppe liegt danach um 21 Prozentpunkte unter der Engagementquote der Vollzeitberufstätigen (47 %, Simonson et al. 2016, ähnlich bei Blinkert 2015). Hemmend dürfte sich zusammen mit anderen Faktoren auch die lähmende Wirkung der Arbeitslosigkeit auswirken, die bereits zu Anfang der empirischen Sozialforschung in der wegweisenden Darstellung der Arbeitslosen von Marienthal beschrieben wurde (Jahoda et al. 1933).

Darüber hinaus zeigen neuere Untersuchungen die erhebliche Bedeutung von Arbeitszeitmodellen für das Engagement: Vergleichsweise hoch sind die Engagementquoten von Beschäftigten, die zum Beispiel durch Gleitzeit Einfluss auf ihre Arbeitszeiten nehmen können. Geringer fällt dagegen die Beteiligung von Beschäftigten mit festen Anfangs- und Schlusszeiten aus. Am geringsten ist sie bei jenen, die in Schichtarbeit beschäftigt sind (Blinkert 2015). Selbst wenn solche Effekte durch soziodemografische Hintergrundvariablen zusätzlich pointiert

werden[5], spielen sie doch eine wichtige Rolle für die Eröffnung des Freiraums, der für eine freiwillige Beteiligung an den bürgerschaftlichen Aufgaben benötigt wird (siehe zur Vereinbarkeit von Engagement und Beruf das Kapitel 13).

Zum Problem werden die sozialen Unterschiede beim Engagement dort, wo sich Schließungstendenzen entwickeln: Angehörige ressourcenärmerer Schichten, die wegen ihrer schlechteren Voraussetzungen keinen Zugang zum Engagement finden oder denen ein Ehrenamt sogar intentional verweigert wird, müssen zugleich auf den Nutzen des Engagements verzichten – auf gesellschaftliche Anerkennung, Einbindung in ein soziales Netzwerk und die Erweiterung von Erfahrungen und Kenntnissen (Fischer 2012). Hierbei ist der explizite Ausschluss vom Engagement vergleichsweise selten; nur 2 Prozent derer, die noch nie engagiert waren, geben an, ihnen sei ein geplantes Engagement verweigert worden (Simonson et al. 2016). Eher dürften mögliche Schließungstendenzen den Zugang zu bestimmten Aufgaben innerhalb der Organisationen betreffen, insbesondere den Zugang zu Leitungsämtern. Denn in diesem Bereich prägt sich die Dominanz der gehobenen Schichten besonders stark aus. Wo derartige Schließungstendenzen wirken, kann auch das freiwillige Engagement, das der gesamten Gesellschaft dienen soll, zur Verfestigung und Vergrößerung sozialer Ungleichheit beitragen. Um solche Effekte zu verhindern, fördert die Bundesregierung die gesellschaftliche Partizipation und das Engagement von benachteiligten Kindern (etwa durch das Bildungs- und Teilhabepaket) und von Älteren (etwa im Rahmen der Mehrgenerationenhäuser), aber auch von Langzeitarbeitslosen sowie von Migrantinnen und Migranten (BMAS 2013).

12 Engagement von und für Personen mit Migrationshintergrund und für Flüchtlinge

Bisher engagieren sich Personen mit Migrationshintergrund[6] deutlich seltener als die Bürgerinnen und Bürger ohne Zuwanderungsgeschichte. Alle bevölkerungsweiten Engagement-Untersuchungen zeigen deutliche Unterschiede der Beteiligung zwischen den „schon immer“ in Deutschland Lebenden und den Zuge-

5 Beschäftigte mit flexiblen Arbeitszeiten gehören eher zu den mittleren oder gehobenen Schichten und verfügen damit auch unabhängig von der Beschäftigung über bessere Voraussetzungen für ein Engagement als Schichtarbeiter.

6 Der Begriff „Personen mit Migrationshintergrund“ wird synonym mit den Begrifflichkeiten „Migrantinnen/Migranten“ und Personen „mit Zuwanderungsgeschichte“ (selbst zugewandert oder in Deutschland geboren) verwendet.

wanderten, obwohl in solchen Studien in der Regel bereits die besser integrierten Migranten und Migrantinnen abgebildet werden. Nach den Ergebnissen des Freiwilligensurveys lag die Engagementquote von Personen mit Migrationshintergrund 2014 bei 32 Prozent und damit um 15 Prozentpunkte unter der Quote in der übrigen Bevölkerung (47 %, Simonson et al. 2016; vgl. Alscher et al. 2009). Auch die früheren Wellen des Freiwilligensurveys beobachteten bereits ähnlich große Unterschiede zwischen diesen Quoten (Gensicke 2015). Daraus kann allerdings nicht auf unveränderte Verhältnisse geschlossen werden. Denn 2014 wurden die Interviews für den Freiwilligensurvey 2014 zum ersten Mal bei Bedarf auch in anderen Sprachen als in Deutsch geführt, sodass die nun befragten Migrantengruppen einen höheren Anteil von weniger gut Integrierten enthalten (siehe zum neuen Erhebungsdesign des Freiwilligensurveys 2014 auch den Beitrag „Migration und Engagement" in diesem Band).

Weit unterdurchschnittlich engagieren sich nach dem Freiwilligensurvey ältere Migranten und Migrantinnen und solche mit einfacher Schulbildung. Die Zeitverwendungsstudie 2012 zeigt ferner eine weniger häufige Beteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund. In beiden Untersuchungen werden im Engagement von Migranten und Migrantinnen etwas andere Schwerpunkte erkennbar als im Engagement der übrigen Bevölkerung: Überdurchschnittlich häufig sind die Zugewanderten danach im religiösen Bereich sowie im Sozialbereich aktiv. Weitaus seltener als andere engagieren sie sich dagegen in den Bereichen Politik sowie Freizeit und Geselligkeit (Simonson et al. 2016). Dementsprechend haben insbesondere islamische Migrantinnen und Migranten auch eher religiöse als altruistische Motive für ihr Engagement (Klöckner 2015). Dabei stehen die Personen mit Migrationshintergrund aber bei der informellen Unterstützung von Angehörigen oder von Freunden und Bekannten, jenseits des engeren Bereichs des formellen Engagements, nicht hinter der übrigen Bevölkerung zurück (Blinkert 2015; Simonson et al. 2016).

Zur Erklärung dieser Unterschiede könnte man etwa auf die Herkunft der Zuwanderer verweisen: Die Mehrzahl stammt aus Ländern, in denen das freiwillige Engagement eine geringere Bedeutung besitzt als in Deutschland. So kamen etwa von den über 400.000 Personen, die 2013 als „Wanderungsgewinn" in Deutschland verblieben, die meisten aus ost- und südeuropäischen Ländern (Statistisches Bundesamt 2014), in denen sich deutlich weniger Bürgerinnen und Bürger formell engagieren als in Deutschland. Auch die Flüchtlinge, die in den zurückliegenden Jahren nach Deutschland kamen, stammen meist aus Ländern, in denen die ehrenamtliche Beteiligung nur gering ausgeprägt ist. So berichteten zum Beispiel 2013 nur 16 Prozent der Bevölkerung des Irak über regelmäßige Tätigkeiten in Freiwilligenorganisationen (World Values Survey 2013). Hinzu kommen Sprach-

und Integrationsprobleme, die durch das Engagement aber auch verringert werden können (Alscher et al. 2009). Daneben weist der Freiwilligensurvey 2014 auf eine geringere Offenheit eines Teils der Vereine und Verbände für die Migranten und Migrantinnen hin sowie auf deren zunächst geringere Einbindung in die sozialen Kontexte, zum Teil auch aus Unkenntnis der zivilgesellschaftlichen Strukturen, was weniger Gelegenheiten für ein Engagement eröffnet (Simonson et al. 2016).

Vertiefende Analysen solcher Zusammenhänge machen in der Regel sichtbar, dass sich die Unterschiede nur zum Teil aus dem Migrationshintergrund erklären und dass die geringere Engagementquote aller Migranten und Migrantinnen zugleich auch durch schichtbestimmende Variablen wie Bildung und Einkommen bewirkt wird (siehe hierzu auch den Beitrag „Migration und Engagement“ in diesem Band). Denn mehrheitlich wandern Angehörige der einfachen Schicht und der unteren Mittelschicht zu, deren Engagement-Wahrscheinlichkeit auch ohne ihren Migrationshintergrund geringer wäre als die Engagement-Wahrscheinlichkeit von Angehörigen der gehobenen Schichten. Deshalb ist es folgerichtig, dass die Förderung des Engagements von Migrantinnen und Migranten auch im Zusammenhang mit den staatlichen Strategien zur generellen Sicherung von Teilhabechancen in den Blick genommen wird (BMAS 2013).

Eine empirische Untersuchung von acht Migranten-Milieus zeigt beträchtliche Engagement-Unterschiede. Während sich etwa die Angehörigen des „religiös verwurzelten“ sowie des „hedonistisch subkulturellen“ Milieus am wenigsten an Entscheidungen über die eigene Nachbarschaft beteiligten, nahmen die Angehörigen des „statusorientierten“ sowie des „kosmopolitischen“ Milieus ungleich stärker daran teil. Daraus wurde geschlossen, dass bei Personen mit Migrationshintergrund nicht die Schicht oder Ethnie, sondern das Milieu den entscheidenden Einfluss auf das Zustandekommen eines Engagements ausübe. Integrationshilfen und Engagementförderung müssten bei den unterschiedlichen Milieus ansetzen (Beck 2008). Allerdings sollte man sich vor der danach naheliegenden Vorstellung hüten, dass etwa die Angehörigen des „religiös verwurzelten Milieus“ generell weniger an einem Engagement interessiert wären. So stellen andere Befragungen insbesondere das religiöse Engagement der älteren Zuwanderer aus der Türkei heraus. Häufiger noch als im Sport werden diese Migranten und Migrantinnen im Rahmen der Moscheegemeinden aktiv. Während solches Engagement eher der Bindung innerhalb der Gruppe dient („bonding“), engagieren sich Angehörige der zweiten Generation eher in multikulturellen Kontexten. Hier kann das Engagement zur Bildung interkultureller Netzwerke beitragen („bridging“) (Sauer 2011; Uslucan 2015; siehe hierzu auch den Beitrag „Migration und Engagement“ in diesem Band).

Alle empirischen Untersuchungen des Engagements von Personen mit Zuwanderungsgeschichte zeigen ein stärkeres Engagement jener, die bereits länger

in Deutschland leben. Besonders Angehörige der zweiten und dritten Generation sind weitaus stärker engagiert als Neuankömmlinge (Alscher et al. 2009; Gensicke 2015; Uslucan 2015). Besonders anschaulich werden diese Zusammenhänge im Bericht des Freiwilligensurveys 2014 analysiert. Dort werden nach der eigenen Migrationserfahrung sowie nach der deutschen Staatsbürgerschaft vier Gruppen unterschieden: Von den Migrantinnen und Migranten, die noch im Ausland geboren wurden und die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, engagieren sich nur 22 Prozent; zudem sind nur wenige von ihnen gesellschaftlich auf eine andere Weise aktiv. Von jenen selbst Zugewanderten, die inzwischen die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, engagieren sich 26 Prozent. In Deutschland geborene Angehörige der zweiten oder dritten Generation sind dann bereits weitaus häufiger beteiligt: Von jenen, die nicht auch schon Staatsangehörige sind, 31 Prozent, von jenen, die zudem über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen, bereits 43 Prozent, also kaum weniger als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung (44 %, Abbildung 9).

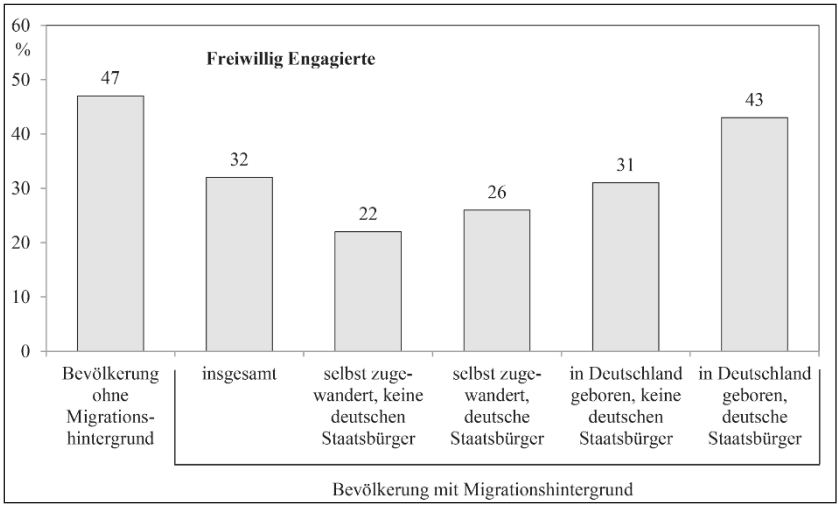


Abbildung 9 Engagement von Personen mit Migrationshintergrund
Es haben freiwillig und/oder ehrenamtlich Aufgaben im Bereich ihrer gesellschaftlichen Aktivitäten übernommen

Quelle: Simonson et al. 2016. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahren.

Darüber hinaus zeigt der Freiwilligensurvey bei den nicht engagierten Personen mit Migrationshintergrund ein überdurchschnittliches Interesse an einem Engagement; 14 Prozent von ihnen würden sich „sicher" beteiligen und 55 Prozent „vielleicht" (gegenüber 11 bzw. 45 % in der nicht engagierten Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, Simonson et al. 2016; siehe für zusätzliche Daten und vertiefende Analysen den Beitrag „Migration und Engagement" in diesem Band).

Dem gegenüber nahm das Engagement zur Unterstützung von Geflüchteten und Migranten und Migrantinnen seit dem Sommer 2015 beträchtlich zu. Zwar unterstützten Freiwillige auch bereits vor der Flüchtlingskrise die Neuankömmlinge in Deutschland und leisteten Beiträge zu deren Integration. An vielen Orten gab es bereits „Lern-" und „Lesepatenschaften" oder auch Helferkreise, deren Mitglieder zum Beispiel bei Behördengängen Hilfestellung leisteten. Doch mit der dramatischen Zunahme der Flüchtlingszahlen erweiterte sich die Hilfsbereitschaft noch beträchtlich. Insgesamt 15 Prozent der Bevölkerung gaben im Herbst 2015 an, dass sie sich schon einmal für die Flüchtlinge engagiert hätten. Weitere 55 Prozent der Bevölkerung berichteten im September 2015, dass sie grundsätzlich bereit seien, Asylsuchende bzw. geflüchtete Menschen zu unterstützen, 29 Prozent auch durch persönliche Hilfeleistungen, zum Beispiel durch Sprachunterricht, Begleitung bei Behördengängen, Knüpfen von Kontakten (Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 11045).

Dabei zeigt die soziodemografische Analyse für die Helferinnen und Helfer nur geringfügige Unterschiede der Beteiligung zwischen Männern und Frauen sowie zwischen West- und Ostdeutschen. Das West-Ost-Gefälle des Engagements prägte sich bei den Aktivitäten für die Flüchtlinge also weniger aus als in den anderen Bereichen des Engagements. Auch die unterschiedlichen Altersgruppen waren zu gleichem Anteil beteiligt. Wiederum wurden Personen mit höherer Schulbildung und aus gehobenen Berufskreisen deutlich häufiger aktiv als Personen mit einfacher oder auch mittlerer Schulbildung. Gewerkschaftsmitglieder, politisch Interessierte und insbesondere Personen, die selbst einen Migrationshintergrund haben, waren ebenfalls überdurchschnittlich häufig beteiligt (Abbildung 10). Befunde aus Online-Befragungen der Helferinnen und Helfer in Organisationen der Flüchtlingsarbeit zeigen ebenfalls einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Personen mit höherer Bildung und guter beruflicher Position, deuten für diesen engeren Kreis der regelmäßig Aktiven aber auf einen Drei-Viertel-Anteil von Frauen unter den Helfenden hin (vgl. Karakayali und Kleist 2015; Mutz et. al. 2015).

Einschließlich derjenigen, die lediglich Sach- oder Geldspenden leisteten, umfasste der Kreis der Helfer und Helferinnen nach einer Umfrage vom Januar 2016 sogar fast die Hälfte der Bevölkerung (47 %, Deutscher Spendenrat 2016). Für die stark beanspruchten Kommunen war diese breite Unterstützung eine wirkliche

Hilfe. Das zeigte eine Befragung kommunaler Verantwortungsträger im Herbst 2015. Vielerorts wurden Angebote zur Betreuung und zur Integration vorwiegend von ehrenamtlich Helfenden getragen. Auch die Sachspenden erwiesen sich als wichtig, um geflüchtete Menschen mit warmer Winterkleidung zu versorgen. 97 Prozent der Landräte und Bürgermeister beschrieben das Engagement in ihrer Kommune als beträchtlich. 96 Prozent berichteten über eine gute oder sogar sehr gute Zusammenarbeit von haupt- und ehrenamtlichen Helfern und Helferinnen. 13 Prozent rechneten mit einer Zunahme des Engagements für Flüchtlinge, 14 Prozent mit einer Abnahme. Die große Mehrheit von 70 Prozent ging davon aus, dass sich dieses Engagement auch in Zukunft als stabil und verlässlich erweisen würde (IfD Allensbach 2016).

Noch unbeantwortet ist allerdings die Frage, was die Hilfeleistungen für das Gesamtbild des Engagements bedeuten: So müsste ermittelt werden, inwieweit die im Flüchtlingsbereich Helfenden und Unterstützenden auch anderweitig engagiert sind bzw. ob sich der Gesamtkreis der Engagierten durch dieses Engagement erweitert und wie sich die Bereiche des Engagements dadurch verschieben. Zudem wäre noch differenzierter zu erfassen, was die Helfer und Helferinnen für die Unterstützung und Integration der geflüchteten Menschen im Einzelnen tun.

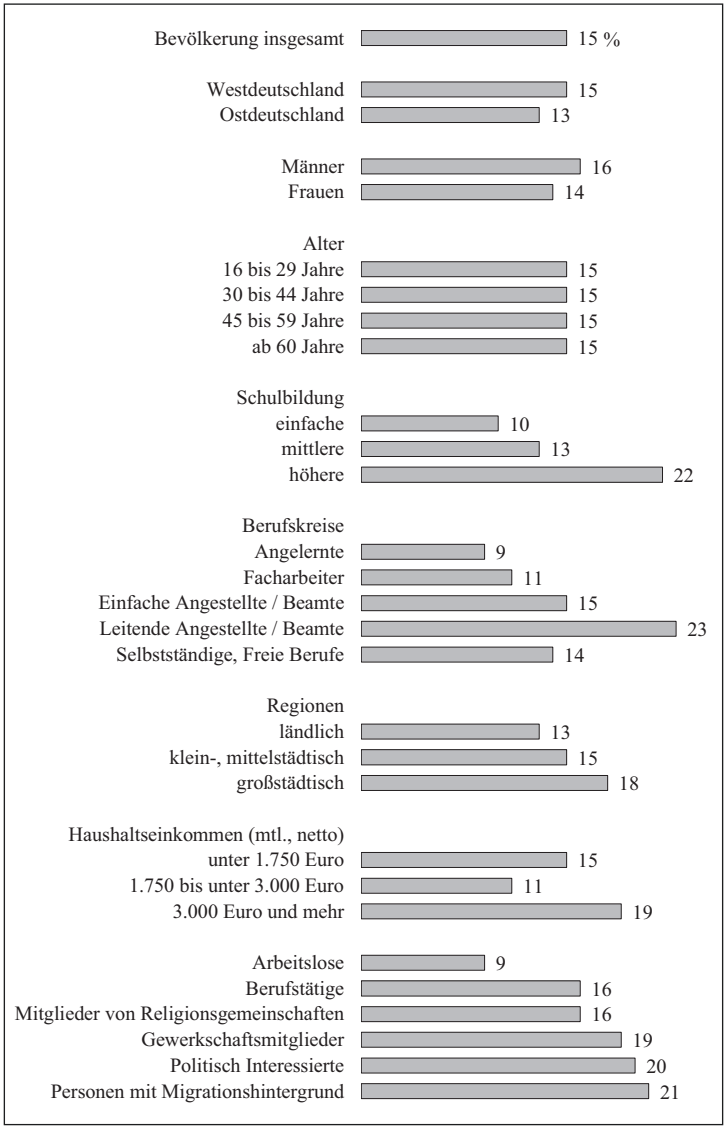


Abbildung 10 Wer sich im September 2015 für Flüchtlinge engagierte
Es haben sich schon engagiert, um Flüchtlingen zu helfen
Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 11045, September 2015.
Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

13 Motive und Voraussetzungen für das Engagement

Bei zahlreichen empirischen Untersuchungen wurden die Motive des Engagements mit in den Blick genommen. Allerdings betrachteten die Studien in der Regel unterschiedliche Motive. Einen Überblick über die Ergebnisse bis 2002 geben Kühnlein und Böhle (2002). Mit Blick auf die älteren Ergebnisse wird dort im Anschluss an Helmut Klages ein Wandel der Motive von Engagierten konstatiert: Im Zusammenhang mit dem allgemeinen Wertewandel seit den 1960er Jahren sind für die Übernahme eines Engagements Motive der Selbstentfaltung wichtiger geworden (Klages 2003). Dementsprechend zeigen auch aktuelle Untersuchungen zusammen mit altruistischen Motiven zahlreiche selbstbezogene Motive.

Im Freiwilligensurvey wurden bis 2009 drei Gruppen von Engagierten nach ihren Motiven klassifiziert: Interessenorientierte (2009: 37 % der Freiwilligen), Geselligkeitsorientierte (27 %) und Gemeinwohlorientierte (36 %). Im Jahrzehnt von 1999 bis 2009 hätte sich der Anteil der Geselligkeitsorientierten verringert, von 36 auf 27 Prozent, während im Gegenzug vor allem die Gruppe der Gemeinwohlorientierten gewachsen sei (von 30 auf 36 %; Gensicke 2015). Angesichts solcher Typologien können aber leicht die starken Überschneidungen selbstbezogener und altruistischer Motive übersehen werden: So fand beispielsweise der Freiwilligensurvey 2014 bei fast allen Freiwilligen das eher selbstbezogene Motiv Spaß zu haben (94 %) wie auch das eher altruistische Motiv, die Gesellschaft mitzugestalten (81 %) (Simonson et al. 2016).

Bei der Untersuchung der *Motive des Engagements* (IfD Allensbach 2013) wurden 24 Motive von Engagierten in den Blick genommen. Im Durchschnitt nannten Freiwillige sechs bis sieben vorrangige Gründe für ihr Engagement und weitere sieben bis acht, die zusätzlich eine Rolle spielten. Insgesamt sind im Mittel etwa 14 der 24 abgefragten Motive für das freiwillige Engagement bedeutsam. Nicht weniger als elf Motive wurden von mehr als zwei Dritteln der Engagierten als „vorrangig" oder „auch noch bedeutsam" angeführt. Dabei prägen sich unterschiedliche Schwerpunkte und Muster zu den „komplexen Motivbündeln" aus, die auch bereits der Erste Engagementbericht anspricht (BMFSFJ 2012a). Die 24 Motive lassen sich acht Dimensionen zuordnen:

- Engagement, um Dinge zu bewegen und zu verbessern;
- Engagement aus Wertüberzeugungen und Altruismus;
- Engagement als Sinngebung des eigenen Lebens durch bedeutsame Aufgaben und Anerkennung;
- Engagement als Bereicherung des eigenen Lebens (etwa durch Geselligkeit);
- Engagement als Entfaltung von Fähigkeiten und Neigungen;

- Engagement, um Entscheidungsfreiheit zu haben;
- Engagement durch Anstöße von anderen (etwa um andere nicht zu enttäuschen);
- Engagement für einen konkreten Nutzen.

Neben altruistischen, gruppen- oder sachbezogenen Antrieben nannten fast alle Engagierten auch selbstbezogene Motive. Eine ganz besondere Rolle spielt demnach auch die Freude an der ehrenamtlichen Tätigkeit. Insgesamt 95 Prozent der Aktiven berichteten über diese Freude, die für 73 Prozent vorrangiges Motiv und für 22 Prozent ein zusätzlicher Antrieb für die Aufrechterhaltung ihres Engagements war. Draus wurde geschlossen, dass diese Freude nicht nur eine entscheidende Gratifikation des Engagements darstellt, sondern auch für potenzielle Engagierte einen bedeutenden Anziehungspunkt sein dürfte (Tabelle 15, IfD Allensbach 2013, Klöckner 2015).

Tabelle 15 Freude am Ehrenamt als zentrales Motiv für die Aufrechterhaltung des Engagements

	Freiwillig Engagierte						
Motiv „Weil es mir Freude macht!“	insg.	West	Ost	Männer	Frauen	Alter	
						unter 45 Jahren	ab 45 Jahren
	%	%	%	%	%	%	%
Steht für mich im Vordergrund	73	74	69	74	72	75	72
Spielt auch eine Rolle	22	21	28	20	25	23	23
Spielt keine Rolle	4	4	2	5	2	2	4
Keine Angabe	1	1	1	1	1	-	1
	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, freiwillig Engagierte.

In allen Teilgruppen der Engagierten finden sich fast alle Motive. Je nach Persönlichkeit, Lebensphase und Bereich ihres Engagements prägen sich allerdings unterschiedliche Akzente aus: Jüngere Freiwillige suchen beim Engagement vergleichsweise häufig Raum für eigene Entscheidungen und für die Entfaltung eigener Fähigkeiten; aktive Eltern im mittleren Alter werden vergleichsweise häufig von anderen zum Engagement aufgefordert, etwa wenn es um die Bestimmung von Elternvertretern in der Schule geht. Daneben wollen die Aktiven in diesem Alter vergleichsweise häufig Dinge verändern, die ihnen nicht gefallen, und die Lebens-

qualität am Wohnort erhöhen. Ältere Engagierte berichteten dagegen häufiger über ethische und religiöse Antriebe für ihre Aktivitäten (IfD Allensbach 2013). Hier bestätigen die Ergebnisse im Wesentlichen die Befunde früherer Untersuchungen (Gensicke 2015).

Der Freiwilligensurvey 2014 verweist darüber hinaus auf eine ganze Reihe weiterer Voraussetzungen und günstiger Umstände für den Beginn oder die Ausweitung eines Engagements. Dabei spielen neben den beschriebenen Ressourcen, der Gesundheit und der Verfügbarkeit von Gelegenheiten für das Engagement auch grundsätzliche Haltungen und Einstellungen eine Rolle. In den Wertvorstellungen der Engagierten wurden nicht nur solidarische Grundhaltungen deutlich häufiger gefunden als bei anderen, sondern zugleich auch Wünsche, kreativ sein zu können. Nicht ganz so häufig wie im Durchschnitt der Bevölkerung ist bei Freiwilligen das Bedürfnis nach Sicherheit ausgeprägt. Daraus wird im Bericht gefolgert, dass in öffentlichen Darstellungen der Freiwilligenarbeit nicht nur von den Möglichkeiten zur Solidarität die Rede sein sollte, sondern auch von den kreativen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des Engagements. Auch auf das Sicherheitsbedürfnis vieler Fernstehender sollte bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen des Engagements Rücksicht genommen werden (Simonson et al. 2016; IfD Allensbach 2013). Dabei könnte man etwa an die stärkere Absicherung der Engagierten durch eine Haftpflicht- oder Unfallversicherung denken, die 55 Prozent der Aktiven als Verbesserungsmöglichkeit für das Engagement betrachten (vgl. Abbildung 15).

Einflüsse ergeben sich zudem durch das überdurchschnittliche Aktivitätsniveau vieler Engagierter und durch deren feste Einbindung in das lokale Umfeld (IfD Allensbach 2013). Dahinter macht der Freiwilligensurvey ein vergleichsweise großes soziales Vertrauen der Engagierten aus. Dementsprechend engagiere man sich überdurchschnittlich häufig dort, wo der Zusammenhalt im Wohnviertel als gut erlebt werde. Hierbei werden beide Wirkrichtungen angenommen: Durch die bessere soziale Einbindung entschließe man sich leichter zum Engagement, durch das Engagement verbessere sich die soziale Einbindung. Die entsprechenden Doppeleffekte zeigen sich auch im Hinblick auf die Lebenszufriedenheit der Engagierten; von den sehr oder eher mit ihrem Leben Zufriedenen sind 46 Prozent engagiert, von der allerdings recht kleinen Gruppe der eher oder ganz Unzufriedenen nur 27 Prozent (Simonson et al. 2016, vgl. BBSR 2015).

In der Zeitverwendungsstudie zeigt sich zudem ein enger Zusammenhang von freiwilligen Aktivitäten mit dem Besuch von kulturellen Veranstaltungen. Als mögliche gemeinsame Hintergrundvariable benennt die Analyse eine Ausrichtung auf den öffentlichen Raum, die viele Engagierte mit Kulturinteressierten teilen (Blinkert 2015). Jenseits solcher Persönlichkeitsmerkmale und Einstellungen gibt es jedoch auch ganz konkrete Voraussetzungen und Hilfen für das Engagement.

Dazu gehört für viele eine gute Vereinbarkeit von Engagement und Beruf. Wie bereits dargestellt, sind Berufstätige mit flexiblen Arbeitszeiten weitaus häufiger ehrenamtlich tätig als andere (ebd.). 53 Prozent der Engagierten würden sich jedoch bessere Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Engagement und Beruf wünschen (vgl. Abbildung 11). Zu erkennen ist die Bedeutung von engagementfreundlichen Arbeitsverhältnissen zudem an der beträchtlichen Unterstützung von Engagierten durch das berufliche Umfeld: 36 Prozent der Aktiven berichten, dass sie bei ihrer Tätigkeit durch den Arbeitgeber unterstützt würden, sei es durch ein Entgegenkommen bei den Arbeitszeiten, sei es durch die Überlassung von Räumen oder Arbeitsmaterialien. Weitere 13 Prozent der Freiwilligen wünschen sich eine solche Unterstützung (Simonson et al. 2016). Im Anschluss an solche Befunde sollte die Vereinbarkeit von Engagement und Beruf noch eingehender untersucht werden.

Viele Freiwillige benötigen ganz konkrete Kenntnisse und Fähigkeiten für ihre ehrenamtliche Arbeit: 23 Prozent der Engagierten können ihre Tätigkeiten nur aufgrund bestimmter Ausbildungen ausüben. Besonders häufig betrifft das Aktive bei der freiwilligen Feuerwehr, im politischen Bereich, in der beruflichen Interessenvertretung oder im Bereich der Justiz. Nicht weniger als 41 Prozent der Freiwilligen haben im Rahmen ihres Engagements an einer Weiterbildung teilgenommen, 30 Prozent sogar mehrfach (ebd.). 53 Prozent aller Freiwilligen geben dementsprechend an, im Rahmen ihres Engagements konkrete Fachkenntnisse erworben zu haben. 74 Prozent berichten darüber hinaus über eine Verbesserung ihrer sozialen Kompetenzen, 58 Prozent über eine Erweiterung ihrer Fähigkeiten durch das Engagement, etwa im Hinblick auf ihr Zeitmanagement. Lediglich 15 Prozent der Aktiven sehen durch ihr Engagement keinen Gewinn für sich selbst. Von den Jüngeren, die durch ihr Engagement Fähigkeiten und Kenntnisse erworben haben, berichten weit über 80 Prozent, in der Schule, im Studium oder in der Ausbildung davon zu profitieren (ebd.). Über die öffentliche Anerkennung hinaus gibt es also auch weitere Gratifikationen für die aufgewandte Zeit und Mühe.

In diesem Zusammenhang spielen auch materielle und finanzielle Zuwendungen, etwa in der Form von Pauschalen und Aufwandsentschädigungen eine Rolle. Allerdings erhält nur eine Minderheit der Aktiven solche Leistungen. Ungleich häufiger entstehen den Freiwilligen Kosten durch ihr Engagement. 46 Prozent der Aktiven berichten über solche Kosten, etwa für Fahrten oder privat besorgtes Arbeitsmaterial. Eine Erstattung dieser Kosten könnten zwar 19 Prozent nutzen, davon machen jedoch nur 7 Prozent der Aktiven Gebrauch (ebd.): In ihr Engagement investieren also etwa zwei Fünftel der Aktiven auch Geld. Dementsprechend plädiert etwa die Hälfte der Freiwilligen für eine steuerliche Absetzbarkeit solcher Kosten (51 %). Zum Teil schrecken die Engagierten offenbar auch vor der teilweise umständlichen Erstattungsprozedur zurück, denn 36 Prozent aller Freiwilligen

würden sich Verbesserungen bei der Kostenerstattung wünschen (vgl. Abbildung 11 und Abbildung 15).

Der Anteil jener, die finanzielle Leistungen für das Engagement beziehen, umfasst nach dem Freiwilligensurvey 2014 nur 10 Prozent der Engagierten. Für 5 Prozent betragen diese Zuwendungen höchstens 50 Euro im Monat, für insgesamt 8 Prozent höchstens 150 Euro. 15 Prozent der Freiwilligen erhalten danach Sachzuwendungen für ihr Engagement wie etwa die Fahrscheine oder Ausstattungsmittel. Besonders häufig sind finanzielle Unterstützungen wie auch Sachzuwendungen danach in den Bereichen Politik, Justiz, Unfall- und Rettungsdienst sowie in der außerschulischen Jugendarbeit und in der Erwachsenenbildung. Hierbei überschneiden sich die Bezieherkreise nur geringfügig, die meisten Bezieher enthalten entweder Geld oder Sachmittel, sodass die Gesamtkreise der Leistungsbeziehenden je nach Geschlecht und Leitungsfunktion zwischen etwa 20 und etwa 25 Prozent der Freiwilligen umfassen (ebd.).

Auch in den früheren Wellen des Freiwilligensurveys war bereits erkennbar, dass nur eine Minderheit der Aktiven auf solche Weise unterstützt wird (Gensicke 2015). Daher findet eine Monetarisierung des Engagements allenfalls in einzelnen Bereichen der vielfältigen Freiwilligentätigkeiten statt. Auch als Motiv für das Engagement spielen die Zuwendungen eher eine untergeordnete Rolle (Tabelle 16).

Tabelle 16 Bedeutung der materiellen Leistungen für das Engagement

	Engagierte	
Motiv: „Weil ich dafür auch etwas bekomme“	Insgesamt	Bezieher von Pauschalen oder Entschädigungen
	%	%
Das steht für mich im Vordergrund	3	17
Das spielt auch eine Rolle	10	41
Das spielt keine Rolle	86	42
Keine Angabe	1	–
	100	100

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, freiwillig Engagierte.

Die verbreitete Einstufung der bezogenen Pauschalen und Aufwandsentschädigungen als nachrangiges – wenn auch nicht als ganz unbedeutendes – Motiv legt die Folgerung nahe, dass die Zahlungen, zumindest in der Art und Weise, wie sie heute angelegt sind, nicht viel zur Erweiterung des Kreises der Freiwilligen beitragen, wohl aber etwas zur Erhöhung der Stetigkeit und der Bereitschaft, auch

schwierigere Pflichten dauerhaft zu übernehmen. Dabei muss man die Zusammensetzung des Bezieherkreises im Auge haben: Meist handelt es sich um besonders aktive und fest gebundene Freiwillige, die vorrangig durch eine ganze Reihe anderer Motive zu ihrem Einsatz bewogen werden. Geld- oder Sachleistungen stellen für diese Aktiven in der Regel nur ein zusätzliches, aber nicht entscheidendes Motiv dar. Wenn sich dennoch 52 Prozent aller Engagierten für die steuerliche Freistellung solcher Entschädigungen aussprechen, die durch die Übungsleiterpauschale und den Ehrenamtsfreibetrag zumindest zu einem guten Teil bereits verwirklicht ist, dürften deshalb dahinter weniger persönliche Gewinnerwartungen als allgemeine Gerechtigkeitsvorstellungen stehen (siehe dazu die Abbildung 11). Immerhin 21 Prozent der Freiwilligen wünschen sich aber auch Verbesserungen bei der finanziellen Vergütung der geleisteten Arbeit (Abbildung 15).

Zusätzlich zu den beschriebenen Bedingungen, Voraussetzungen und nützlichen Umständen für ein Engagement ist häufig noch ein besonderer Anstoß nötig, um Befragte potenziell zur Aufnahme eines Engagements zu bewegen: Nach dem Freiwilligensurvey 2014 wurde etwa die Hälfte der Aktiven aufgefordert, sich zu beteiligen (53 %), 47 Prozent begannen das Engagement aus eigenem Antrieb. Die Anstöße kamen dann meist von leitenden Personen aus den Organisationen (48 %), aber auch von Familienmitgliedern, Freunden oder Bekannten (45 %). Zum Teil spielten auch Familientraditionen und -erfahrungen eine Rolle (28 %, Mehrfachangaben). Im langfristigen Zeitvergleich hat das Engagement aus eigenem Antrieb an Bedeutung gewonnen; 1999 berichteten erst 39 Prozent darüber (Simonson et al. 2016). Auch hier zeigt sich also durchaus eine Tendenz zur stärkeren „Individualisierung des Engagements". Allerdings verändern sich die Verhältnisse nicht über Nacht.

Die Verbesserungsvorstellungen der Engagierten zielen im Anschluss daran auf bessere Bedingungen für das Engagement: Am häufigsten wünschen sich die Freiwilligen von Staat und Gesellschaft bessere Informationen über die Möglichkeiten zum Engagement (59 %). Häufig genannt werden aber auch ganz konkrete Forderungen, wie die nach einer besseren Versicherung der Engagierten (55 %), nach einer steuerlichen Freistellung von Aufwandsentschädigungen (52 %), einer steuerlichen Absetzbarkeit der Kosten (51 %), einer Anerkennung von ehrenamtlichen Tätigkeiten als Praktikum oder nach einer beruflichen Weiterbildung (50 %). Auch der besseren Vereinbarkeit von Engagement und Beruf (53 %) messen viele der Befragten Bedeutung zu. Weniger verbreitet ist der Wunsch nach mehr öffentlicher Anerkennung durch Ehrungen oder Auszeichnungen (31 %, Abbildung 11).

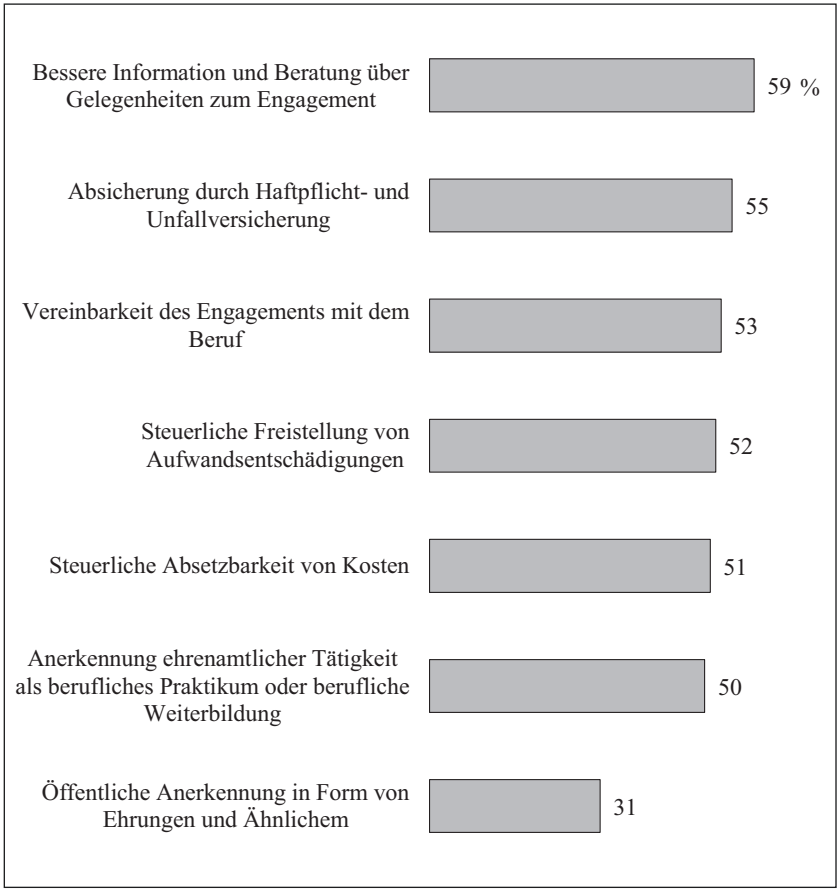


Abbildung 11 Wahrgenommene Verbesserungsmöglichkeiten durch Staat und Gesellschaft für das Engagement
Freiwillige: „Bei diesen Punkten wären Verbesserungen wichtig"
Quelle: Simonson et al. 2016. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Engagierte ab 14 Jahren.

14 Früheres Engagement und Engagementpotenziale

Viele Freiwillige sind nur in bestimmten Lebensphasen oder Lebenssituationen aktiv. Zum Teil wird das Engagement beendet, weil ein bestimmtes Ziel erreicht wurde, zum Beispiel der Schulabschluss des Kindes, in dessen Schule man enga-

giert war, zum Teil auch, weil Veränderungen der Lebens- und Arbeitsverhältnisse die verfügbare Zeit für das Engagement verringern. Daher gibt es neben den aktuellen Freiwilligen, deren Bevölkerungsanteil der Freiwilligensurvey 2014 mit 44 Prozent beziffert, auch vergleichsweise viele frühere Engagierte (22 %). Nur 34 Prozent der Bevölkerung waren danach noch nie aktiv (Simonson et al. 2016). Von den früher einmal Aktiven erklären 48 Prozent die Beendigung des früheren Engagements mit beruflichen Gründen. Für 43 Prozent wurde der Zeitaufwand zu groß; bei 42 Prozent war die Tätigkeit von vornherein zeitlich begrenzt. 28 Prozent führen familiäre Gründe an, ebenfalls 28 Prozent wollten keine längere Verpflichtung eingehen (Mehrfachangaben). Noch häufiger machen sich Zeitprobleme und berufliche Hindernisse beim grundsätzlichen Verzicht auf ein Engagement bemerkbar. Von den noch nie Engagierten nennen 76 Prozent als Grund dafür Zeitprobleme, 51 Prozent berufliche Hindernisse, 36 Prozent den Wunsch, keine Verpflichtungen einzugehen, 32 Prozent familiäre Gründe. Nur 17 Prozent hätten nicht gewusst, wo sie sich engagieren konnten, nur 2 Prozent wurden abgelehnt (Mehrfachangaben; ebd.).

Diese Ergebnisse verweisen also ebenfalls auf die bereits herausgestellte Frage nach der Vereinbarkeit von Engagement und Beruf. Vorerst gibt es jedoch noch nicht genügend Informationen darüber, in welchem Maß sich die beruflichen Hindernisse für ein Engagement durch die Schwerpunktsetzungen der (potenziellen) Engagierten selbst ergeben, etwa durch die Aufnahme oder Ausweitung einer Berufstätigkeit, und in welchem Maß Veränderungen im Beruf zum Verzicht auf das Engagement beitragen, etwa durch wachsende berufliche Anforderungen. Hier könnten sowohl rückblickende Befragungen wie auch Langzeitanalysen von Wiederholungsbefragungen die Kenntnisse erweitern (Ehrhardt 2011).

Auch durch den beträchtlichen Bevölkerungsanteil früherer Engagierter, von denen viele an ihre abgebrochene Tätigkeit wieder anknüpfen könnten, gibt es ein beträchtliches Potenzial möglicher Freiwilliger. Nach dem Freiwilligensurvey 2014 wären mehr als die Hälfte derer, die derzeit nicht engagiert sind, zu einem Engagement bereit (59 %), allerdings nur 12 Prozent „sicher“ und 47 Prozent „vielleicht“. Besonders an einem Engagement im sozialen Bereich oder im Bereich des Natur- und Umweltschutzes wären danach viele interessiert (Simonson et al. 2016). Als „Binnenpotenzial“ für eine Ausweitung des Potenzials wurden im Jahr 2009 16 Prozent der bereits Engagierten ermittelt. Nur 20 Prozent der Engagierten lehnten eine Ausweitung ihrer Tätigkeit explizit ab. Besonderes Potenzial wurde damals bei jüngeren Menschen ausgemacht (Gensicke 2015).

Bestätigt wird die Tendenz dieser Befunde durch eine andere Untersuchung, der zufolge etwa ein Viertel der Bevölkerung zu einer Ausweitung oder zum Neubeginn einer Freiwilligentätigkeit bereit wäre (26 %). Unter den aktuell bereits

Aktiven fassten sogar 29 Prozent die Möglichkeit ins Auge, sich in Zukunft noch stärker freiwillig zu engagieren, wobei die potenziellen Aufstocker eher im weiteren Kreis der Engagierten zu finden waren als unter den Ehrenamtlichen, die bereits Ämter und feste Aufgaben übernommen hatten.

Von den Nicht-Engagierten zeigen sich 24 Prozent für den Gedanken an eine Freiwilligentätigkeit empfänglich. Dabei standen die früher einmal Engagierten dem Gedanken weitaus offener gegenüber als jene, die sich auch in der Vergangenheit noch nie engagiert hatten (Abbildung 12).

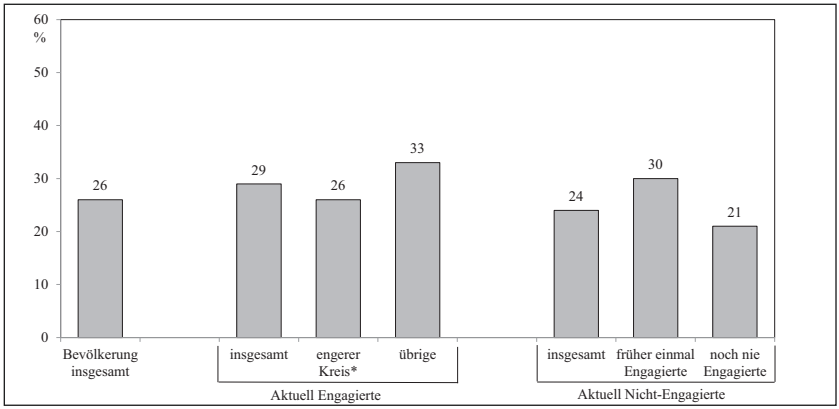


Abbildung 12 Bereitschaft zu Beginn, Wiederaufnahme oder Ausweitung eines Engagements
Frage: „Käme es für Sie grundsätzlich infrage, sich (stärker) freiwillig bzw. ehrenamtlich zu engagieren, oder käme das für Sie nicht infrage?“ Ja, ein (stärkeres) Engagement käme infrage.
*) engerer Kreis: Engagierte mit Amt oder fester Aufgabe.
Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 11012, 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Indes gab etwa die Hälfte der prinzipiell Einverstandenen an, aus beruflichen oder familiären Gründen keine Zeit für ein (erweitertes) Engagement zu haben (51 %), 10 Prozent gaben an, aus gesundheitlichen Gründen keine neuen oder weiteren Aufgaben übernehmen zu können. Daher schätzte die Untersuchung ein realistisch erreichbares Potenzial von 12 Prozent der Bevölkerung, und zwar 16 Prozent der Engagierten und 9 Prozent der Nicht-Engagierten (IfD Allensbach 2013).

Neben den Grundvoraussetzungen von verfügbarer Zeit und gesundheitlicher Belastbarkeit gab es für die möglichen Freiwilligen noch eine ganze Reihe weite-

rer Bedingungen für eine (stärkere) Mitarbeit. Insbesondere ging es den potenziell (stärker) Beteiligten um

- eine interessante Aufgabe, die sich in ihren Augen lohnte,
- möglichst viel Entscheidungsspielraum, sowohl im Hinblick auf die zeitliche Beteiligung wie auch im Hinblick auf die Art und Weise, wie anfallende Aufgaben zu lösen sind,
- und zudem die Möglichkeit, sich (zunächst) für einen überschaubaren Zeitraum zu verpflichten (IfD Allensbach 2013; Generali Zukunftsfonds 2012).

Panelanalysen auf der Grundlage des SOEP legen nahe, dass es neben den langjährig Engagierten, die bei Querschnittbefragungen in der Regel überwiegen, einen beträchtlichen Anteil von Engagierten gibt, die ihre Aktivität lediglich für ein Jahr oder noch kürzer ausüben, danach aber prinzipiell eher zu einem Engagement bereit wären als andere Nicht-Engagierte (Ehrhardt 2011; vgl. Gensicke 2015; IfD Allensbach 2013).

Hinsichtlich der Gewinnung von Engagierten ist in vielen Trägerorganisationen nach wie vor die persönliche Ansprache erfolgreich. Aussagekräftig für viele Bereiche des Engagements dürften hier die Ergebnisse der Befragung von annähernd 2.300 Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege aus dem Jahr 2012 sein. Danach hatten 71 Prozent der Organisationen ihre Engagierten besonders durch persönliche Ansprache gewonnen, 54 Prozent durch Mund-zu-Mund-Werbung. Bei 49 Prozent ergab sich das Engagement vor allem aus der Mitgliedschaft; 35 Prozent konnten auf Kontakte zurückgreifen, die bei Veranstaltungen zustande gekommen waren. Bereits 21 Prozent der Wohlfahrtsorganisationen berichteten darüber, dass Engagierte über das Internet den Weg zu ihnen gefunden hätten. Dagegen besaßen die Werbung durch Anzeigen oder Handzettel oder auch die Berichterstattung in den Medien nur eine geringe Bedeutung für das Zustandekommen des Engagements. Viele Organisationen verfolgen demnach keinen strategisch-konzeptionellen Ansatz zur Mitgliedergewinnung und machen auch von Kooperationen bei der Mitgliederwerbung kaum Gebrauch (Backhaus-Maul et al. 2015, Abbildung 13). Bestätigt werden die Befunde durch die Institutionenbefragung des WZB, nach der das Hauptgewicht der Mitgliederwerbung in den meisten Organisationen auf der direkten Ansprache und der Einladung durch Mitglieder liegt (Priller et al. 2012).

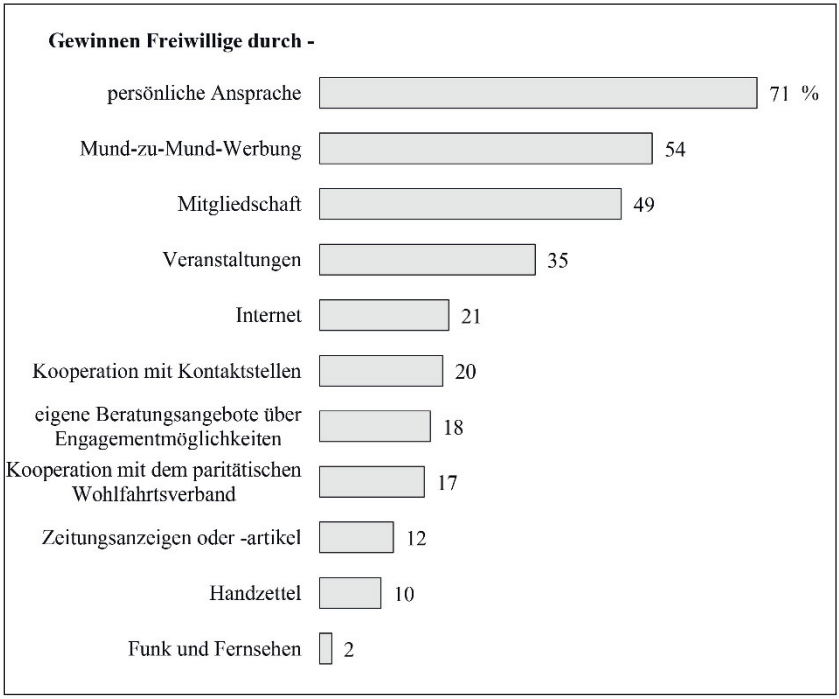


Abbildung 13 Wodurch Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege freiwillig Engagierte gewinnen (Auszug)
Quelle: Backhaus-Maul et al. 2015. Basis: Verantwortliche in Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege.

15 Einbettung des Engagements in die Kommunen

Das Interesse an Informationen zum Engagement in bestimmten Regionen oder Kommunen ist anhaltend groß. Dabei spielt nicht allein der Wunsch nach Informationen über die Position des eigenen Lebensumfelds im regionalen Ranking des Engagements eine Rolle. Mehr noch geht es darum, Informationen für die lokale und regionale Engagemententwicklung und Engagementförderung zu erhalten. Solchen Zwecken dienten etwa die neun Sonderauswertungen des Freiwilligensurveys für unterschiedliche Bundesländer, wie zum Beispiel für Rheinland-Pfalz und Hessen. Diese Analysen entlang der politischen Gliederungen zeigen erwartungsgemäß deutlich geringere Unterschiede als etwa Analysen für unterschiedliche Siedlungsstrukturen. Besonders folgenreich sind hier die Unterschiede der

Engagementquoten in ländlichen und städtischen Wohnregionen. In Landregionen sind sowohl der engere Kreis der Aktiven mit Amt und fester Aufgabe wie auch der weitere Kreis der gelegentlich Helfenden bzw. Unterstützenden größer als im städtischen Umfeld. So weist etwa der Freiwilligensurvey 2014 für ländliche Regionen mit Verdichtungsansätzen eine Engagementquote von 46 Prozent, für Großstädte dagegen nur von 39 Prozent aus (Simonson et al. 2016). Noch etwas stärker unterscheiden sich die Quoten in einer Umfrage, die nicht nach der Einwohnerzahl unterteilt, sondern nach Beschreibungen des Siedlungscharakters am Wohnort (Tabelle 17).

Tabelle 17 Mehr Engagierte im ländlichen Umfeld

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt	Wohnregion		
		Großstädte	Mittel- und Kleinstädte	Ländliche Regionen
	%	%	%	%
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis, einschließlich gelegentliche Helfer)	45	44	43	54
darunter:				
mit Amt oder fester Aufgabe	22	23	20	28
übrige Engagierte	23	21	23	26

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Dahinter steht einerseits die große Bedeutung der Vereine als Treffpunkte für Austausch und gemeinsames Handeln in ländlichen Regionen. Häufiger als in den Städten engagieren sich Bürgerinnen und Bürger dort insbesondere in Sport- und Freizeitvereinen, aber auch im Unfall- oder Rettungsdienst. Zum Teil ist dieses Engagement unverzichtbar, weil zum Beispiel die nächste Berufsfeuerwehr aus einer beträchtlichen Entfernung anrücken müsste (IfD Allensbach 2013; Gensicke 2015; Simonson et al. 2016). Eine Ausnahme von der Regel stellen die strukturschwachen Landregionen in Ostdeutschland dar. Dort gibt es vergleichsweise wenige Träger für das Engagement, sodass potenzielle Freiwillige meist lange Wege in Kauf nehmen müssten (Olk und Gensicke 2013). Während in den „ländlich-peripheren" Siedlungsbereichen in Westdeutschland nach den Daten des Freiwilligensurveys 2009 immerhin 47 Prozent der Bevölkerung Mitglied von gemeinnützigen Organisationen waren, betrug die entsprechende Mitgliedschaftsquote in Ostdeutschland nur 29 Prozent. Dabei muss man berücksichtigen, dass in Ostdeutschland fast die Hälfte der Bevölkerung in solchen Siedlungsbereichen lebt

(48 %), in Westdeutschland kaum ein Viertel (22 %; Gensicke 2014; vgl. zu West- und Ostdeutschland auch das Kapitel 7).

Andererseits wirken sich aber auch die sozioökonomischen Strukturen aus, deren Bedeutung für das Engagement bereits dargestellt wurde: Von ebenso großem Interesse wie Stadt-Land-Analysen sind für die Engagementforschung deshalb Analysen nach anderen regionalen Gesichtspunkten, wie etwa nach der sozialen Struktur der jeweiligen Kommune, der vorhandenen Infrastruktur, dem Anteil von Älteren etc. Entsprechende Informationen für einzelne Kommunen stellte zuerst der Generali Engagementatlas 2009 bereit, der das freiwillige Engagement bis auf die Ebene der Landkreise und Städte untersuchte (Generali Zukunftsfonds 2009). Die zusammenfassenden Regressionsanalysen des Engagementatlas zeigen, dass wirtschaftlich erfolgreiche Regionen besonders gute Voraussetzungen für das freiwillige Engagement bieten und dass es in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit tendenziell eher weniger Freiwillige gibt (ebd.). Damit gelten für das Aggregat dieselben Zusammenhänge von wirtschaftlichem Erfolg und Engagement sowie von Arbeitslosigkeit und geringerem Engagement wie für die individuelle Ebene der einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Solche Einflüsse machen sich auch bei den Engagementquoten in den unterschiedlichen Bundesländern bemerkbar, die im Bericht des Freiwilligensurveys 2014 veröffentlicht wurden (Abbildung 14).

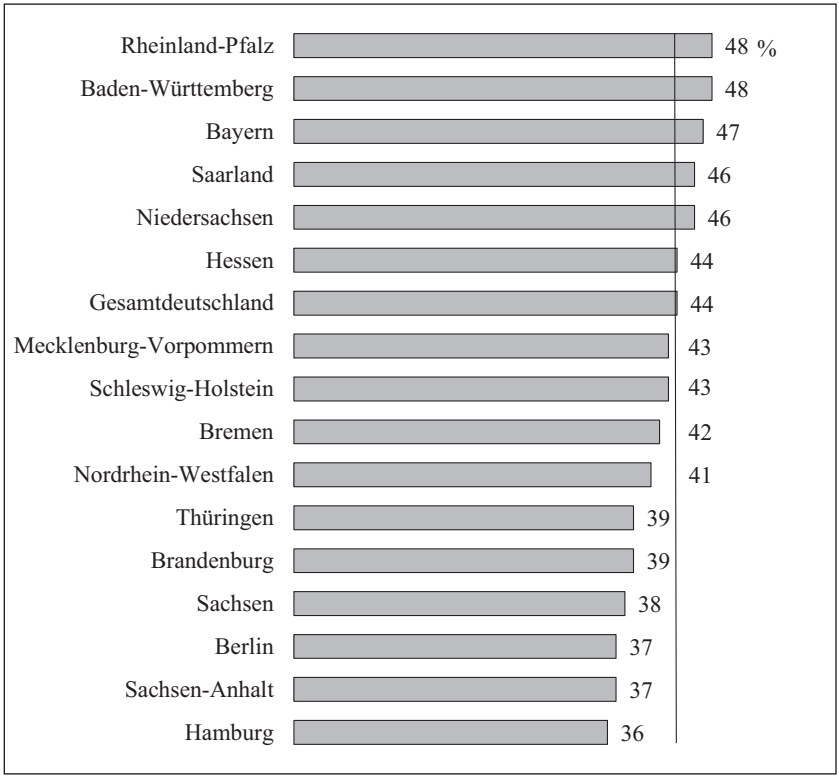


Abbildung 14 Bevölkerungsanteil der Freiwilligen in den Bundesländern
Im Bundesland sind freiwillig engagiert
Quelle: Simonson et al. 2016. Basis: Bevölkerung ab 14 Jahren.

Vergleichsweise hoch sind die Quoten danach in westdeutschen Bundesländern mit mittlerer Bevölkerungsdichte; in den höher verdichteten Regionen wie auch in den Stadtstaaten beteiligen sich weniger Bürgerinnen und Bürger. Wie bei früheren Untersuchungen des Freiwilligensurveys fand sich die höchste Engagementquote wiederum in Rheinland-Pfalz, auf dessen erfolgreiche Engagementstrategie hingewiesen wurde (Gensicke 2014). Bedeutsam sind hierbei neben den regionalen Prägungen und Traditionen vor allem die bereits beschriebenen sozioökonomischen Faktoren (vgl. auch Labigne et. al 2016). Mit der Hilfe von Strukturdaten könnten deshalb auch die regionalen oder kommunalen Bedingungen für das Engagement vergleichbar berechnet werden. Mit einem Instrument wie der Internet-Datenbank des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumentwicklung (BBSR)

stehen inzwischen zwar relevante Strukturdaten für die Ebene der Kommunen zur Verfügung. Allerdings fehlen vorerst noch Umrechnungsformeln, mit deren Hilfe man die örtlichen Voraussetzungen für das Engagement aus solchen Daten ableiten könnte.

Der Ansatz einer regionalen Aufgliederung wurde im Generali Engagementatlas 2015 weitergeführt. Er untersucht die kommunale Verteilung und die Aktivitäten von Institutionen, die Engagement fördern und organisieren. Insgesamt können über 3.000 solcher Einrichtungen in Deutschland in den Blick genommen werden, darunter rund 670 Freiwilligenagenturen, 550 Mehrgenerationenhäuser, 530 soziokulturelle Zentren, 370 Mütterzentren, 340 Seniorenbüros, 260 kommunale Stabsstellen für das Engagement etc., die sich auf rund 1.300 Städte und Gemeinden verteilen. Zwar habe sich die Zahl solcher Einrichtungen in den zurückliegenden 15 Jahren stark erhöht, dennoch folge die Verteilung keinem erkennbaren Konzept. Es gibt auch hier Ballungsbereiche und blinde Flecken. Viele der Einrichtungen seien nur schwach besetzt und häufig auch unterfinanziert, sodass die erstrebte strategische Planung und Förderung des Engagements kaum möglich sei. Zentraler Befund dieser Untersuchung ist die Unverbundenheit vieler Ansätze bei der Engagementförderung. Nicht einzelne Einrichtungen, sondern Engagementregionen sollten gefördert werden (Generali Zukunftsfonds 2015).

Zum gleichen Ergebnis kommt eine Evaluation der lokalen Engagementförderung. Insbesondere im Bereich der sozialen Dienste agierten viele Einrichtungen in den Kommunen eher isoliert. Eine Vernetzung, die auch eine Verbesserung der lokalen Engagementförderung ermögliche, falle derzeit vielerorts aber noch schwer (Wolf und Zimmer 2012). Für das spezifische Engagement von Älteren und für Ältere stünden auch dafür aus dem bereits beschriebenen „Tools"-Projekt Instrumente für die empirische Ermittlung des kommunalen Bedarfs und kommunale Vergleichsdaten bereit (Blinkert 2013).

Lokale Aspekte des Engagements gewinnen aber auch durch die Zunahme der Freiwilligenarbeit zugunsten des kommunalen Umfelds an Bedeutung. Deutlich häufiger als noch vor einigen Jahrzehnten engagieren sich Bürger und Bürgerinnen heute für Belange ihres Wohnorts im Rahmen des „Quartiersmanagements", also etwa bei der Verbesserung des nachbarschaftlichen Miteinanders, der Verbesserung der Bildungschancen vor Ort oder auch durch Planung, Gestaltung und Betrieb kommunaler Strukturen. So erklärten etwa im Jahr 2013 71 Prozent der Freiwilligen ihr Engagement mit dem Wunsch, das Leben vor Ort attraktiver machen zu wollen. 1990 waren solche Motive noch weitaus weniger verbreitet gewesen. Damals zeigte eine internationale Studie solche Antriebe unter Freiwilligen in den USA, Großbritannien oder den skandinavischen Ländern deutlich häufiger als unter den deutschen Freiwilligen (Tabelle 18).

Tabelle 18 Indikatoren für mehr Engagement zugunsten des kommunalen Umfelds

	Engagierte	
Bei meinem Engagement spielt für mich auch eine Rolle oder ist sogar von vorrangiger Bedeutung:	Westdeutschland	Ostdeutschland
	%	%
1990: „Um etwas für meine Gemeinde zu tun“	61	64
2013: „Um das Leben vor Ort attraktiver zu machen, um die Lebensqualität zu erhalten oder zu verbessern“	71	71

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, freiwillig Engagierte.

In diesem Zusammenhang spielt auch die schnelle Zunahme der Bürgerstiftungen eine Rolle, deren Zahl sich allein zwischen 2008 und Ende 2015 von etwa 180 auf etwa 400 vergrößerte. Am häufigsten fördern diese Stiftungen Bildung und Erziehung, Kunst und Kultur sowie soziale Anliegen (Initiative Bürgerstiftungen 2008; Stiftung Aktive Bürgerschaft 2016).

16 Träger für das Engagement: Vereine, Verbände, Stiftungen

Informationen über die Institutionen und Verbände der Zivilgesellschaft beruhten bislang in der Regel auf Quellen zu einzelnen Organisationen oder Teilgruppen von Organisationen wie zum Beispiel den Stiftungsverzeichnissen oder Mitglieder-Befragungen einzelner Verbände (BMFSFJ 2012a). Seit dem Abschluss des Ersten Engagementberichts hat sich die Datenlage in diesem Bereich deutlich verbessert. Gleich drei größere Institutionenbefragungen vertiefen das Wissen über die Trägerorganisationen des Engagements (Krimmer und Priemer 2013; Priller et al. 2012; Backhaus-Maul et al. 2015).

Das bereits kurz dargestellte Projekt „Zivilgesellschaft in Zahlen“ ermöglichte 2013 einen ersten einheitlichen Überblick über die Institutionen des Dritten Sektors: eingetragene Vereine, Stiftungen des bürgerlichen Rechts, gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung (gGmbH) und Genossenschaften (Krimmer und Priemer 2013; Fritsch et al. 2011; Spengler et al. 2011). Durch die Verbindung von statistischen Analysen, Register-Auswertungen und breit angelegter Befragung war nicht zuletzt eine Abschätzung der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieses Sektors möglich. Danach arbeiten für die rund 580.000 Vereine, 18.000 Stiftungen, 10.000 gemeinnützigen GmbHs und 8.500 Genossenschaften rund 2,3 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, davon 40 Prozent

in Teilzeit (Stand 2011/2012). Für 2007 wurde eine Bruttowertschöpfung des Bereichs von annähernd 90 Milliarden Euro errechnet (Rosenski 2012). Geprägt wird der Bereich durch rund 17,5 Millionen Engagements von Freiwilligen.

Zu den Kernergebnissen dieser Untersuchung gehört die beträchtliche Ausweitung der Organisationen des Dritten Sektors in den zurückliegenden Jahrzehnten. Seit 1969 hat sich die Zahl der Vereine, die heute den Löwenanteil dieser Organisationen ausmachen, nahezu versiebenfacht. Allein zwischen 2001 und 2012 sei deren Anzahl um mehr als 35.000 gestiegen. Auch Stiftungen, gGmbHs und Genossenschaften haben in den letzten Jahren beträchtliche Zuwächse erlebt. Zahlreiche Neugründungen gab es danach zwischen 2001 und 2012 in den Bereichen Bürgerinteressen, Gesundheitswesen, Bildung und Erziehung und auch im Bereich der sozialen Dienste. Vergleichsweise wenige Organisationen wurden dagegen in den klassischen Vereinsbereichen Sport und Geselligkeit neu gegründet. Allerdings machen allein Vereine in diesen Bereichen noch immer etwa ein Drittel des Dritten Sektors in Deutschland aus.

Jüngere Organisationen verstehen sich weitaus seltener als Mitglieder-Organisationen als ältere. Die Leistungen der jüngeren Organisationen richten sich eher an die gesamte Gesellschaft oder auch an bestimmte Altersgruppen. Von den Organisationen, die seit dem Jahr 2000 gegründet wurden, arbeiten 29 Prozent vor allem für Kinder und Jugendliche und 21 Prozent vor allem für ältere Leute. Zudem verstehen sich die jüngeren Organisationen seltener als „Gemeinschaften Gleichgesinnter" als die älteren. Weitaus häufiger werden sie von den Verantwortlichen als Netzwerke und Förderorganisationen beschrieben (Krimmer und Priemer 2013).

Mit diesen Kennzahlen sind die Institutionen des Dritten Sektors aber noch nicht vollständig erfasst. Nicht enthalten ist ein Teil der Organisationen, die Engagement im Sinne politischer Beteiligung organisieren. Zu nennen wären etwa Nichtregierungsorganisationen (NGO) wie der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) oder Greenpeace, Sozialverbände wie der VdK Deutschland e. V.[7] und Internetplattformen wie Campact. Eine empirische Erfassung auch solcher Bereiche des Engagements und der Formen der Beteiligung, die sich dort entwickeln, gehört zu den Desideraten der Forschung. Sie könnte helfen, die große und noch zunehmende Vielfalt des Engagements zu erfassen und damit zu einer besseren Kartierung der Engagementlandschaft beizutragen (vgl. Evers et al. 2015).

7 „Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands", im Jahr 1950 als Dachverband der Landesverbände gegründet.

In 78 Prozent der Organisationen gibt es ausschließlich freiwillig Engagierte, in 19 Prozent sowohl hauptamtlich Beschäftigte wie auch Freiwillige, in 3 Prozent lediglich Hauptamtliche. Besondere Bedeutung kommt der Zusammenarbeit von Hauptamtlichen und Freiwilligen in den sozialen Diensten zu, wo 43 Prozent der Organisationen sowohl Hauptamtliche wie auch Freiwillige beschäftigen. Insgesamt gibt es hauptamtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen danach in 21 Prozent der Organisationen des Dritten Sektors (Krimmer und Priemer 2013). Allerdings hängt auch der Anteil der Hauptamtlichen stark von der Definition und der Ermittlung ab: Während hier eher hauptberufliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ausgewiesen sind, kommt die Institutionenbefragung des WZB, die zudem geringfügige Beschäftigung wie etwa Ein-Euro-Jobs berücksichtigt, auf einen weitaus größeren Anteil; danach gibt es in 61 Prozent der Organisationen des Dritten Sektors „Beschäftigte" (Priller et al. 2012). Auch diese Untersuchung weist überdurchschnittlich große Anteile von bezahlten Kräften für den Bereich der sozialen Dienste und Hilfen aus.

Daher eröffnen die Befunde der Befragung von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege den Blick auf ein wichtiges Feld der Zusammenarbeit von Freiwilligen und Hauptamtlichen. Dabei erklären über 54 Prozent der befragten Verantwortlichen, ihre Organisation sei stark oder sehr stark von der Arbeit der Freiwilligen abhängig, die sie fast durchgehend als hoch motiviert beschreiben. Die Zusammenarbeit von Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen funktioniere in der Regel sehr gut. Hier entstünden weniger Probleme als bei der Gewinnung von Freiwilligen, insbesondere wenn nach jüngeren Personen gesucht werde. Über 70 Prozent der Befragten berichteten, dass ihre Organisation damit zumindest manchmal Probleme habe. Zweifel am Nutzen des Einsatzes von Freiwilligen meldeten dagegen nur wenige an. Eine begleitende qualitative Befragung erkannte bei den Verantwortlichen eine Wahrnehmung des freiwilligen Engagements als „Ressource". Allerdings würden die Voraussetzungen des Engagements von einem Teil der Befragten nicht ausreichend reflektiert, sodass sie ebenfalls wenig Verständnis für die nachhaltige „Bewirtschaftung" dieser „Ressource" entwickelten (Backhaus-Maul et al. 2015). Bei der Institutionenbefragung des WZB berichteten sogar 85 Prozent der befragten Vereinsverantwortlichen, in ihrem Verein falle es zunehmend schwer, Leitungs- und Aufsichtsgremien zu besetzen (Priller et al. 2012).

Eingesetzt werden die Freiwilligen in den Organisationen der Wohlfahrtspflege vor allem für praktische Arbeiten (42 %) und die Organisation von Veranstaltungen (43 %). In 34 Prozent der Organisationen kommt den Freiwilligen auch eine wichtige Rolle bei der Steuerung oder Leitung zu, in 32 Prozent der Organisationen nehmen sie an der Gremienarbeit teil. Im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege arbeiten die freiwillig Engagierten also meist innerhalb vorgefundener Strukturen

an vorgegebenen Aufgaben. Vergleichsweise selten wird die Rolle der Freiwilligen genau umrissen und nach zuvor festgelegten Kriterien koordiniert: Nur in etwa einem Viertel der Organisationen gibt es beispielsweise schriftliche Aufgabenprofile für Engagierte (Backhaus-Maul et al. 2015). Zwar empfinden die meisten Freiwilligen deshalb keine Defizite: 2009 waren 62 Prozent der freiwillig Engagierten im Sozialbereich und 68 Prozent aller Freiwilligen mit den vorhandenen Möglichkeiten zur Mitsprache und Mitentscheidung in ihrem Bereich zufrieden. Beachtliche Minderheiten von 29 bzw. 27 Prozent bewerteten diese Möglichkeiten aber auch als nicht ausreichend. Zudem war der Anteil der Unzufriedenen im Vergleich zu 2004 signifikant gewachsen. Gleichzeitig gaben 23 Prozent der Freiwilligen im Sozialbereich (36 % aller Freiwilligen) an, in ihrer Organisation gebe es keinen Ansprechpartner für ihre Fragen oder Anregungen. Vor diesem Hintergrund forderte der Bericht zum Freiwilligensurvey 2009 noch Verbesserungen für die „Kultur der Mitsprache und Mitentscheidung" im Bereich des Engagements (Gensicke 2015). Im Freiwilligensurvey 2014 wird nun mit veränderter Ermittlung eine weitaus höhere Zufriedenheit der Engagierten mit den Möglichkeiten zur Einflussnahme gemessen: Danach bewerten 77 Prozent ihre Mitsprachemöglichkeiten als „sehr gut" oder „eher gut", 19 Prozent mit „teils, teils" und nur 4 Prozent als „eher schlecht" oder „sehr schlecht" (Simonson et al. 2016).

Verbesserungswünsche an die Organisationen betreffen danach eher die Bereitstellung geeigneter Räume und Ausstattungsmittel (48 %), mehr fachliche Unterstützung (42 %), bessere Weiterbildungsmöglichkeiten (41 %) und eine unbürokratische Kostenerstattung (36 %). Nach diesen Daten würde sich aber auch etwa ein Drittel der Freiwilligen mehr Anerkennung ihrer Tätigkeit durch die hauptamtlichen Kräfte wünschen (35 %, Abbildung 15).

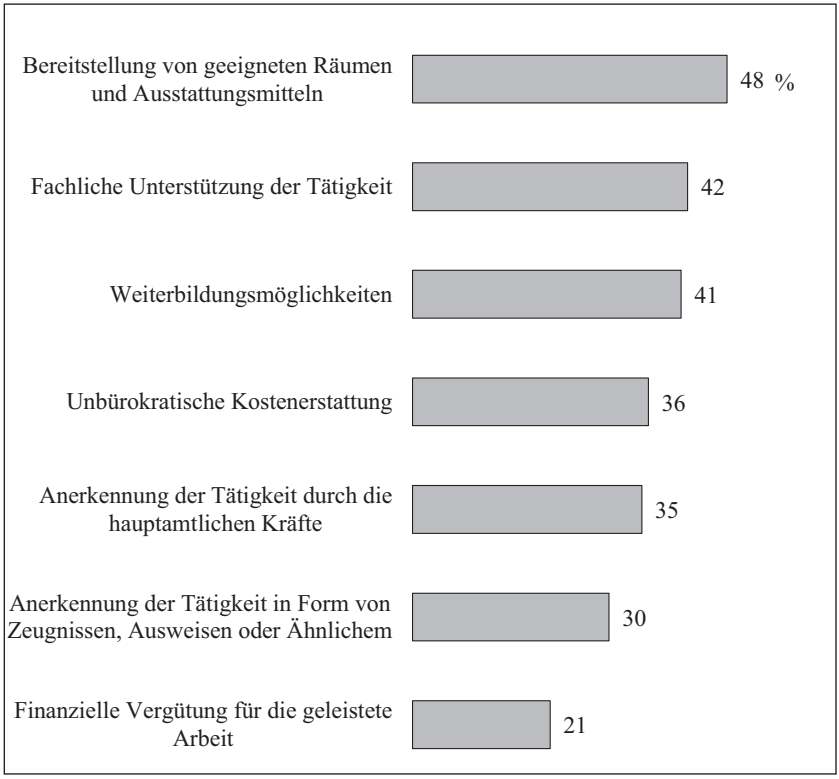


Abbildung 15 Wahrgenommene Verbesserungsmöglichkeiten durch die Organisationen, die das Engagement tragen
Freiwillige: „Bei diesen Punkten wären Verbesserungen wichtig"
Quelle: Simonson et al. 2016. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Engagierte ab 14 Jahren.

Viele Organisationen des Dritten Sektors stehen vor ökonomischen Herausforderungen. Sie werden besonders in der Untersuchung des WZB aus dem Jahr 2011 erkennbar, für die Ansprechpartner in über 3.000 Vereinen, gemeinnützigen GmbHs, Genossenschaften und Stiftungen befragt wurden (Priller et al. 2012). Hier berichten viele der Befragten über eine angespannte wirtschaftliche Lage in ihren Organisationen, die sich einerseits aus einer Verringerung öffentlicher Zuschüsse, privater Spenden und Sponsoringmittel ergibt. So waren etwa in 39 Prozent der Vereine die öffentlichen Zuschüsse gekürzt worden; nur aus 19 Prozent der Vereine wurde über eine Aufstockung dieser Mittel berichtet. Andererseits wurden jene Organisationen, die Mitarbeiter beschäftigen, durch steigende Lohn-

kosten belastet. Rationalisierungsdruck entstand zudem durch die stärkeren Anreize zu Wettbewerb. Jeweils zwischen 60 und 70 Prozent der Organisationen in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung mussten sich wachsender Konkurrenz um finanzielle Mittel, aber auch um Klienten oder Mitglieder stellen. Mehr und mehr ging es für sie darum, ihre Mittel zum größeren Teil selbst zu erwirtschaften. Rund zwei Drittel der Vereine mit hauptamtlichen Beschäftigten nutzen dazu betriebswirtschaftliche Instrumente. Hier fühlten sich viele Verantwortliche im Spagat zwischen wirtschaftlichen Zwängen und sozialen Zielen ihrer Organisation (ebd., vgl. Priemer et. al 2015).

Von den deutschen Dritte-Sektor-Organisationen konnten Stiftungen in den zurückliegenden 25 Jahren das stärkste Wachstum verzeichnen: 34 Prozent der 2011 untersuchten Stiftungen waren nach dem Jahr 2000 gegründet worden. Bei den Vereinen, deren Zahl allerdings auch ungleich größer ist, lag dieser Anteil bei 9 Prozent. Insgesamt rund 18.000 Stiftungen wurden 2011 gezählt (Droß et al. 2013). Der größte Teil der Stiftungen wurde von Privatpersonen begründet (69 %), 14 Prozent wurden von öffentlichen Körperschaften eingerichtet, 11 Prozent von Vereinen und 8 Prozent von Unternehmen. Etwa die Hälfte der Stiftungen besitzt ein Vermögen von 500.000 Euro oder mehr, ebenfalls etwa die Hälfte aller Stiftungen gibt im Jahr mehr als 50.000 Euro aus. 49 Prozent der Stiftungen verfolgen soziale Zwecke, 27 Prozent haben sich den Bereichen Kunst und Kultur verschrieben, 23 Prozent fördern die Wissenschaft und 11 Prozent sind im Bereich Umwelt aktiv (Poldrack und Schreier 2013). Ehrenamtliches Engagement nutzt ein Teil der Stiftungen lediglich im Bereich ihrer Gremien. Immerhin 55 Prozent der Stiftungen haben sich jedoch auch darüber hinaus die Förderung des Engagements zum Ziel gesetzt (Droß et al. 2013).

Stifterinnen und Stifter werden häufig durch den Wunsch motiviert, der Gesellschaft etwas zurückzugeben. Vielen geht es auch darum, etwas zu bewegen. Selbstbezogene Motive stehen dahinter meist zurück. Die Institution Stiftung scheint den Stifterinnen und Stiftern dazu geeignet, etwas Dauerhaftes zu schaffen, das über die eigene Lebensdauer hinausreicht. Gestiftet wird in der Regel aber bereits zu Lebzeiten, oft zunächst mit einem eher kleineren Stiftungskapital, aber mit dem Plan, das Stiftungsvermögen in Zukunft noch zu erhöhen. Die überwiegend männlichen und hoch gebildeten Stifter engagieren sich in ihren Stiftungen; die meisten sitzen im steuernden Gremium (Leseberg und Timmer 2015).

Literaturverzeichnis

15. Landtag von Baden-Württemberg (Hrsg.). (2015). *„Pflege in Baden-Württemberg zukunftsorientiert und generationengerecht gestalten“*. Protokoll der öffentlichen Sitzung der Enquetekommission „Pflege“ vom 23. Januar 2015. Stuttgart.

[AGBB] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.). (2014). *Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen*. Bielefeld: Bertelsmann.

Alberg-Seberich, M., Backhaus-Maul, H., Nährlich, S., Rickert, A., & Speth, R. (2015). Über die Zukunft von Engagement und Engagementpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 14–15, 15–21.1

Alscher, M., Dathe, D., Priller, E., & Speth, R. (2009). *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.). Berlin.

Backes, G. M. (1987). *Frauen und soziales Ehrenamt. Zur Vergesellschaftung sozialer Selbsthilfe*. Augsburg: MaroVerlag.

Backes, G. M. (2011). Geschlechterdifferenz im Engagement. In: Olk, T., Hartnuß, B., (Hrsg.). *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement* (S. 65–75). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Backhaus-Maul, H., Speck, K., Hörnlein, M., & Krohn, M. (2015). *Engagement in der Freien Wohlfahrtspflege. Empirische Befunde aus der Terra incognita eines Spitzenverbandes*. Wiesbaden: Springer VS.

[BayLFR] Bayerischer Landesfrauenrat (Hrsg.). (2011). *Frauen und freiwilliges Engagement. Stellungnahme des Fachausschusses Sozial- und Beschäftigungspolitik vom 16.02.2011*. München.

[BBSR] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015). *Engagement im Quartier*. (BBSR-Online-Publikation 04/2015). Bonn.

Beck, S. (2008). Migranten-Milieus und lokales Engagement. Status quo und Potenziale. *vhw Forum Wohneigentum – Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft 6*, 300–301.

Beetz, M., Corsten, M., Rosa, H., & Winkler, T. (2014). *Was bewegt Deutschland? Sozialmoralische Landkarten engagierter und distanzierter Bürger in Ost- und Westdeutschland*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Bertelsmann Stiftung; Eurofound (Hrsg.). (2014). *Social Cohesion and Well-Being in the EU*. Gütersloh, Dublin.

Blinkert, B. (2013). *Chancen und Herausforderungen des demografischen Wandels. Aktives Altern und Pflegebedürftigkeit in europäischen Kommunen und Ländern der EU*. Ergebnisse und Methoden des von der EU geförderten Projektes „Werkzeuge für die Entwicklung vergleichbarer Erhebungen auf lokaler Ebene (TooLS)“ (FIFAS-Schriftenreihe, 11). Berlin: LIT Verlag.

Blinkert, B. (2015). *Auswertung der Zeitverwendungserhebung 2012/13 des Statistischen Bundesamtes für den Zweiten Engagementbericht und den Siebten Altenbericht der Bundesregierung*. Unveröffentlicht. Freiburg im Breisgau.

Blinkert, B., Klie, T. (2004). *Solidarität in Gefahr? Pflegebereitschaft und Pflegebedarfsentwicklung im demografischen und sozialen Wandel*. Die „Kasseler Studie". Hannover: Vincentz.

Blinkert, B., Klie, T. (2015). *Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland und Europa*. Unveröffentlicht. Freiburg im Breisgau.

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.). (2013). *Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland*. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2011). *Erster Gleichstellungsbericht. Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf.* (BT-Drs. 17/6240). Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2012). *Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen*. (BT-Drs. 17/10580). Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2017). *Zweiter Engagementbericht – Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Ebene*. Bundestagsdrucksache 18/11800. Berlin.

Breuer, C., Feiler, S. (2015). *Sportentwicklungsbericht 2013/2014. Analyse zur Situation der Sportverein in Deutschland*. Kurzfassung. Köln: Sportverlag Strauß.

Christoph, G., Reinders, H. (2011). *Jugend. Engagement. Politische Sozialisation (jeps).* Deskriptive Befunde der ersten Erhebungswelle 2010. Lehrstuhl Empirische Bildungsforschung der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. (Schriftenreihe Empirische Bildungsforschung, 19).

Dathe, D., Kistler, E. (2002). *Entwicklung und Strukturwandel bürgerschaftlichen Engagements*. Teil A des Gutachtens für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit". Opladen: Leske + Budrich, 13–67.

Deutsche Shell (Hrsg.). (2002). *Jugend 2002. Zwischen pragmatischem Idealismus und robustem Materialismus. 14. Shell-Jugendstudie*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.

Deutscher Fundraising-Verband (2015). *Deutscher Spendenmonitor.* TNS Infratest (Hrsg.). München.

Deutscher Spendenrat e. V. (2016). *Bilanz des Helfens 2016*. Pressemeldung vom 01. März 2016.

Dragolov, G., Ignácz, Z., Lorenz, J., Delhey, J., & Boehnke, K. (2014). *Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt – messen was verbindet. Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland*. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Bielefeld.

Droß, P. J., Poldrack, C. J., & Priller, E. (2013). Welchen Beitrag kann eine Organisationsbefragung zur Verbesserung der Informations- und Datensituation im Stiftungsbereich leisten? In: Maecenata Institut an der Humboldt-Universität zu Berlin (Hrsg.), *6. Forschungsbericht: Statistiken zum deutschen Stiftungswesen 2013* (S. 23–40). Berlin.

[DSJ] Deutsche Sportjugend (Hrsg.) (2016). *Bericht zur Befragung ehemaliger Freiwilliger im Sport*. Durchgeführt von der gos mbH in Kooperation mit der Forscherei und im Auftrag der Deutschen Sportjugend. Frankfurt am Main.

Düx, W., Prein, G., Sass, E., & Tully, C. (2009). *Kompetenzerwerb im freiwilligen Engagement. Eine empirische Studie zum informellen Lernen im Jugendalter.* 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ehrhardt, J. (2011). *Ehrenamt. Formen, Dauer und kulturelle Grundlagen des Engagements*. Frankfurt, New York: Campus.

Emmerich, J. (2012). *Die Vielfalt der Freiwilligenarbeit. Eine Analyse kultureller und sozialstruktureller Bedingungen der Übernahme und Gestaltung von freiwilligem Engagement*. Berlin: LIT Verlag.

Erlinghagen, M., Hank, K. (2011). Engagement im internationalen Vergleich. In: Olk, T., Hartnuß, B. (Hrsg.), *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement* (S. 733–746). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

[ESS] European Social Survey 6 (2012). Data file edition 2.3. NSD – Norwegian Centre for Research Data. Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.

[ESS] European Social Survey 3 (2006). Data file edition 3.6. NSD – Norwegian Centre for Research Data. Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.

Evers, A., Klie, T., & Roß, P.-S. (2015). Die Vielfalt des Engagements. Eine Herausforderung an Gesellschaft und Politik. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ).* Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament" 14–15, 3–9.

Fauser, K., Fischer, A., Münchmeier, R., (2006). *Jugendliche als Akteure im Verband. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung der Evangelischen Jugend*. Opladen: Barbara Budrich.

Fischer, R. (2012). *Freiwilligenengagement und soziale Ungleichheit. Eine sozialwissenschaftliche Studie*. Stuttgart: Kohlhammer.

Fritsch, S., Klose, M., Opfermann, R., Rosenski, N., Schwarz, N., Anheier, H. K., & Spengler, N. (2011). *ZiviZ – Zivilgesellschaft in Zahlen*. Abschlussbericht Modul 1. Destatis, Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI). Wiesbaden, Heidelberg.

Generali Zukunftsfonds (Hrsg.). (2009). *Engagementatlas 2009. Daten, Hintergründe, volkswirtschaftlicher Nutzen*. Aachen.

Generali Zukunftsfonds (Hrsg.). (2012). *Generali Altersstudie 2013. Wie ältere Menschen leben, denken und sich engagieren*. Institut für Demoskopie Allensbach. Frankfurt am Main: Fischer.

Generali Zukunftsfonds (Hrsg.). (2013). *Der Ältesten Rat. Generali Hochaltrigenstudie: Teilhabe im hohen Alter.* Eine Erhebung des Instituts für Gerontologie der Universität Heidelberg mit Unterstützung des Generali Zukunftsfonds. Köln.

Generali Zukunftsfonds (Hrsg.). (2015). *Generali Engagementatlas 2015. Rolle und Perspektiven Engagement unterstützender Einrichtungen in Deutschland*. Köln.

Gensicke, T. (2014). *Bürgerschaftliches Engagement in den ländlichen Räumen der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen, Chancen und Probleme. Sekundäranalyse aufgrund des Freiwilligensurveys der Bundesregierung.* TNS Infratest Sozialforschung (Hrsg.). München.

Gensicke, T. (2015). *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 2009.* Wiesbaden: Springer VS.

Gensicke, T., Geiss, S. (2010). *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009 – Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009.* Vorgelegt von TNS Infratest Sozialforschung. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). München.

Gensicke, T., Olk, T., Reim, D., Schmithals, J., & Dienel, H.-L. (2009). *Entwicklung der Zivilgesellschaft in Ostdeutschland. Quantitative und qualitative Befunde*. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.). Berlin.

Gille, M., Bien, W. (2014). *Engagement von Kindern und Jugendlichen auf Basis relevanter DJI-Datensätze*. Expertise für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. München.

Hacket, A., Mutz G. (2002). Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament" 9, 39–46.

Hank, K., Stuck, S. (2008). Ehrenamt, Netzwerkhilfe und Pflege in Europa. Komplementäre oder konkurrierende Dimensionen produktiven Alterns? In: Erlinghagen, M., Hank, K. (Hrsg.), *Produktives Altern und informelle Arbeit in modernen Gesellschaften. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde* (Alter(n) und Gesellschaft, 16) (S. 27–50). Unter Mitarbeit von Gertrud Backes und Wolfgang Clemens. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hank, K., Stuck, S. (2009). Gesellschaftliche Determinanten produktiven Alterns in Europa. In: Börsch-Supan, A., Hank, K., Jürges, H., & Schröder, M. (Hrsg.), *50plus in Deutschland und Europa. Ergebnisse des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (Alter(n) und Gesellschaft*, 19) (S. 71–93). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Haß, R., Beller, A. (2015). Der Bundesfreiwilligendienst: Ein Erfolgsmodell für alle? *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament" 65 14–15, 22–28.

Heinze, R. G., Olk, T. (2001). Bürgerengagement in Deutschland – Zum Stand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. In: Heinze, R. G., Olk, T. (Hrsg.), *Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven* (S. 11–26). Opladen: Leske + Budrich.

Heitmeyer, W. (Hrsg.). (1997). *Was treibt die Gesellschaft auseinander? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*. Band 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

[IfD Allensbach] Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.). (2012). *Pflegeleistungen und Pflegeerfahrungen von Frauen*. Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung. Untersuchung im Auftrag der R+V Versicherungen. Allensbach.

[IfD Allensbach] Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.). (2013). *Motive des bürgerschaftlichen Engagements*. Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Allensbach.

[IfD Allensbach] Institut für Demoskopie Allensbach (2016). *Situation und Strategien in den Kommunen. Zum Umgang mit der aktuellen. Zuwanderung von Asylsuchenden*. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

Initiative Bürgerstiftungen (2008). Faktenblatt zu den deutschen Bürgerstiftungen. www.buergerstiftungen.org. Zugegriffen am 16.04.2016.

Jahoda, M., Lazarsfeld, P. F., Zeisel, H. (1933). *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkung langdauernder Arbeitslosigkeit*. Allensbach, Bonn: Verlag für Demoskopie.

Karakayali, S., Kleist, O. (2015): *EFA-Studie. Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. 1. Forschungsbericht. Ergebnisse einer explorativen Umfrage*. Berlin: Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) der Humboldt-Universität.

Klages, H. (1998). Engagement und Engagementpotential in Deutschland. Erkenntnisse aus der empirischen Forschung. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament" 38, 29–38.

Klages, H. (2003). Motivation und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages (Hrsg.), *Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern* (S. 295–339). Opladen: Leske + Budrich.

Klie, T., Stemmer, P., Wegner, M. (2009). *Untersuchung zur Monetarisierung von Ehrenamt und Bürgerschaftlichem Engagement in Baden-Württemberg im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales Baden*-Württemberg. Unter Mitarbeit von Niklas Alt und Anna Meissner. Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze). Freiburg.

Klöckner, J. (2015). *Freiwillige Arbeit in gemeinnützigen Vereinen. Eine vergleichende Studie von Wohlfahrts- und Migrantenorganisationen*. Wiesbaden: Springer VS.

Köcher, R. (1999). *Frauenwelten und Männerwelten*. Eine Dokumentation des Beitrags in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) Nr. 86 vom 14.04.1999, S. 5. Institut für Demoskopie Allensbach.

Krimmer, H., Priemer, J. (2013). *ZiviZ-Survey 2012: Zivilgesellschaft verstehen. ZiviZ – Zivilgesellschaft in Zahlen*. Abschlussbericht. Berlin.

Kühnlein, I., Böhle, F. (2002). Motive und Motivationswandel des bürgerschaftlichen Engagements. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft* (S. 267–297). Opladen: Leske + Budrich.

Labigne, A., Krimmer, H., Priemer, J. (2016). *Gestalten oder gestaltet werden? Ländlicher Raum und demografischer Wandel als Kontext zivilgesellschaftlicher Organisationen in Rheinland-Pfalz*. ZiviZ-Landesauswertung Rheinland-Pfalz. Mainz: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz.

Lengfeld, H., Ordemann, J. (2014). *Occupation, Prestige, and Voluntary Work in Retirement: Empirical Evidence from Germany*. Arbeitsbericht des Instituts für Soziologie der Universität Leipzig, Nr. 63. Leipzig.

Leseberg, N., Timmer, K. (2015): *Stifterinnen und Stifter in Deutschland. Engagement – Motive – Ansichten*. Berlin: Bundesverband Deutscher Stiftungen. Stifterstudie 2015.

Micheel, F. (2016). Bürgerschaftliches Engagement und Engagementpotenziale von 55- bis 70-Jährigen in Deutschland. Online-Veröffentlichung vom 11. Januar 2016. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*.

Mihm, A. (2013). *Deutschland hat so viele Vereine wie nie zuvor*. Online-Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 19.7.2013.

Mutz, G. et. al. (2015). Engagement für Flüchtlinge in München. Ergebnisse eines Forschungsprojekts an der Hochschule München in Kooperation mit dem Münchner Forschungsinstitut miss. München.

Olk, T., Gensicke, T., (2013). *Stand und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland. Quantitative und qualitative Befunde*. Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.). Berlin.

Paul, F., Walter, A. (2016): *Besser geht's nicht? Geschlechterverhältnisse in Führungs-, Kontroll- und Beratungsgremien in Nonprofit-Organisationen in Deutschland*. Münster: Zentrum fü Europäische Geschlechterstudien (ZEUGS). ZEUGS Working-Paper 09/2016.

Petersen, T. (2012). *Freiheit und bürgerschaftliches Engagement*. Ergebnisse einer Repräsentativumfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach. Herbert Quandt-Stiftung. Bad Homburg.

Picot, S. (2011). *Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher von 1999 bis 2009. Kurzb*ericht. 2. Aufl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Poldrack, C. J., Schreier, C. (2013). Aktuelle Zahlen und Thesen zum deutschen Stiftungswesen. In: Maecenata Institut an der Humboldt-Universität zu Berlin (Hrsg.), *6. Forschungsbericht: Statistiken zum deutschen Stiftungswesen 2013* (S. 7–22). Berlin.

Priemer, J., Labigne, A., & Krimmer, H. (2015): *Wie finanzieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland? Eine Sonderauswertung des ZiviZ-Surveys*. Hamburg: Körber-Stiftung.

Priller, E. (2011). Dynamik, Struktur und Wandel der Engagementforschung: Rückblick, Tendenzen und Anforderungen. In: Priller, E., Alscher, M., Dathe, D., Speth, R. (Hrsg.), *Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft* (Philanthropie, 2) (S. 11–40). Berlin, Münster: LIT Verlag.

Priller, E., Alscher, M., Droß, P. J., Paul, F., Poldrack, C. J., Schmeißer, C., & Waitkus, N. (2012). *Dritte-Sektor-Organisationen heute: Eigene Ansprüche und ökonomische Herausforderungen. Ergebnisse einer Organisationsbefragung. Discussion Paper SP IV 2012- 402*. Projektgruppe Zivilengagement (Hrsg.). Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Berlin.

Rauschenbach, T., Begemann, M.-C., Bröring, M., Düx, W., & Sax, E. (2011). *Jugendliche Aktivitäten im Wandel. Gesellschaftliche Beteiligung und Engagement in Zeiten des Web 2.0*. Endbericht. Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut (DJI) und Technische Universität Dortmund (TUD) (Hrsg.). Dortmund.

Reinders, H. (2014). *Jugend – Engagement – Politische Sozialisation. Gemeinnützige Tätigkeit und Entwicklung in der Adoleszenz*. Wiesbaden: Springer VS.

Reinders, H. (2016). *Service Learning. Theoretische Überlegungen und empirische Studien zum Lernen durch Engagement*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Reinhardt, U. (2013). *Freizeit-Monitor 2013*. Stiftung für Zukunftsfragen (Hrsg.). Hamburg.

Reinhardt, U. (2014). *Freizeit-Monitor 2014*. Stiftung für Zukunftsfragen (Hrsg.). Hamburg.

Rosenski, N. (2012). Die wirtschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik. März 2012* (S. 209–217). Wiesbaden.

Sauer, M. (2011). *Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen*. Ergebnisse der elften Mehrthemenbefragung 2010. Eine Analyse im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung. Essen.

Schlicht, J., (2013). *Einflussfaktoren des freiwilligen Engagements*. Eine empirische Untersuchung der Extensivierungsperspektive. Stuttgart: Steinbeis-Edition.

Schneekloth, U., Wahl, H. W. (2005). *Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in privaten Haushalten (MuG III)*. Repräsentativbefunde und Vertiefungsstudien zu häuslichen Pflege-arrangements, Demenz und professionellen Versorgungsangeboten. Integrierter Abschlussbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). München.

Schröten, J. (2011). Service Learning in Deutschland. Ein Überblick. In: Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hrsg.), *Diskurs Service Learning. Unterricht und Bürgerengagement verbinden* (S. 13–24). Berlin.

Simonson, J., Vogel, C., & Tesch-Römer, C. (Hrsg.). (2016). *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht*. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Speck, K., Ivanova-Chessex, O., & Wulf, C. (2013). *Wirkungsstudie Service Learning in Schulen*. Forschungsbericht über eine repräsentative Befragung von Schülerinnen und Schülern aus sozial-genial-Schulprojekten in Nordrhein- Westfalen. Oldenburg.

Spengler, N., Hubrich, D.-K., Tamm, T., Alscher, M., & Priller, E. (2011). *Landkarte zur Datenlage: Dritter Sektor/Zivilgesellschaft. Projektbericht. Zivilgesellschaft in Zahlen*. Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Heidelberg, Berlin.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.). (2001). *Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Bonn.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.). (2013). *Pflegestatistik 2011. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse*. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.). (2014). *2013: Höchste Zuwanderung nach Deutschland seit 20 Jahren*. Pressemitteilung Nr. 179 vom 22.05.2014.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015). *Zeitverwendungserhebung 2012/2013. Aktivitäten in Stunden und Minuten für ausgewählte Personengruppen*. Wiesbaden.

Stiftung Aktive Bürgerschaft (2016). *Report Bürgerstiftungen. Fakten und Trends 2016*. Berlin.

TNS Opinion & Social (2011). *Eurobarometer. Volunteering and Intergenerational Solidarity*. Europaparlament (Hrsg.). Brüssel.

TNS Opinion & Social (2015). *Eurobarometer. European Youth*. Europaparlament (Hrsg.). Brüssel. Flash Eurobarometer 408.

Uslucan, H.-H. (2015). Freiwilliges Engagement von Zuwanderern: Verkannte Potenziale der gesellschaftlichen Teilhabe. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament" 14–15, 28–35.

Vodafone-Stiftung Deutschland (Hrsg.). (2011). *Zwischen Ehrgeiz und Überforderung. Bildungsambitionen und Erziehungsziele von Eltern in Deutschland*. Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland. Düsseldorf.

Voss, N. (2013). *„Ticken die Ossis anders?". Ehrenamtliches Engagement in Ost und West*. Vortrag anlässlich der Verleihung des Engagementpreises 2013. Düsseldorf.

Weßels, B. (2013). Politische Integration und politisches Engagement. In: Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Hrsg.), *Datenreport 2013. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland* (S. 363–369). Bonn.

Winkler, J. (1988). *Das Ehrenamt. Zur Soziologie ehrenamtlicher Tätigkeit dargestellt am Beispiel der deutschen Sportverbände* (Schriften des Bundesinstituts für Sportwissenschaft, 61). Schorndorf: Hofmann.

Wolf, A. C., Zimmer, A. (2012). *Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektiven* (Bürgergesellschaft und Demokratie, 38). Wiesbaden: Springer VS.

World Values Survey (2013). Survey Wave 6: 2010 – 2014. www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp. Zugegriffen am 24.03.2016.

Engagement und Bildung

Thomas Olk (†)

1 Einleitung und Klärung zentraler Begrifflichkeiten

Die steigende Politikdistanz relevanter Bevölkerungsteile, das Phänomen der Pegida[1]-Demonstrationen, die vermeintliche Politikverdrossenheit junger Menschen, Phänomene von Vandalismus und ungerichteter Gewalt sowie die Aktivitäten (rechts-)extremistischer Gruppierungen machen darauf aufmerksam, dass die Fähigkeit zum Nachvollziehen und Verstehen politischer Vorgänge sowie die Bereitschaft und Fähigkeit zur alltagspraktischen und politischen Teilhabe und Mitgestaltung keineswegs im Selbstlauf entstehen. Bürgerschaftliches Handeln in einem weit verstandenen Sinne bedarf entsprechender normativer (Wert-)Orientierungen, Haltungen und Handlungsdispositionen, die lebensbiografisch erlernt werden müssen. Dabei ist eine freiheitliche, demokratische und offene Gesellschaft auf solche in der Lebenswelt stattfindenden vorgängigen demokratierelevanten Bildungsprozesse angewiesen. Denn die demokratische Gesellschaft und das demokratische Institutionensystem können nur überleben und mit Leben gefüllt werden, wenn es Bürgerinnen und Bürger in genügender Anzahl gibt, die zur aktiven und selbstbestimmten Teilhabe und Mitgestaltung dieser Gesellschaft und ihrer Institutionen bereit und in der Lage sind. Die Gelegenheiten und Handlungsfelder zum Erwerb der hiermit verbundenen Wertorientierungen und Kompetenzen sind von grundlegenden Veränderungsprozessen betroffen. Veränderungen in den Mustern familiärer Lebensführung sowie die Austrocknung sozialmoralischer Milieus führen

1 Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_4

zu einer Schwächung herkömmlicher Formen der Reproduktion soziomoralischer Einstellungen und politikrelevanter Kompetenzen und machen eine Neuvermessung der Aufgabenteilung zwischen unterschiedlichen bildungsrelevanten Handlungsfeldern und Institutionen erforderlich.

In diesem Kontext steigt das öffentliche und politische Interesse an den komplexen Wechselwirkungen zwischen Bildung und bürgerschaftlichem Engagement. Dabei ist die Entdeckung des bürgerschaftlichen Engagements als einer Lern- und Bildungswelt – und somit als einer Gelegenheit für Kompetenzerwerbsprozesse – erst relativ jungen Datums. Erst mit der Verlagerung der bildungstheoretischen Perspektive von dem institutionellen Blick auf die Fokussierung des Subjekts als einer aktiv lernenden Person und der Betrachtung ihrer Bildungsbiografie sowie vor allem mit der Erweiterung des Bildungsverständnisses auf non-formale und informelle Bildungsprozesse jenseits des formalen Bildungssystems wurde dieser Zusammenhang systematisch rekonstruierbar. Das Konzept des informellen Lernens entstammt ursprünglich der bildungspolitischen Debatte um das lebenslange Lernen und war bereits frühzeitig Gegenstand von Forschung und Theoriebildung im Bereich der Erwachsenen- und Berufsbildung (vgl. Overwien 2006 sowie Dohmen 2001). Auch wenn es bislang keine einheitliche Begriffsdefinition des informellen Lernens gibt, so wird diese Form des Lernens durch das Fehlen pädagogischer Strukturierung und Intention sowie durch den Einbezug in konkrete Handlungserfordernisse des Alltags (Erfahrungslernen) gekennzeichnet. Insofern handelt es sich beim informellen Lernen um sämtliche bewusste oder unbewusste Formen des praktizierten Lernens jenseits formalisierter Bildungsinstitutionen und Lehrveranstaltungen. Es ist durch die individuellen Interessen und Handlungserfordernisse der Lernenden gesteuert und ist in der Regel ungeplant, beiläufig, implizit und unbeabsichtigt. Umstritten ist, ob hierzu nur bewusste Formen des Lernens oder auch unbewusste Formen des Lernens gezählt werden sollen.

Im Anschluss an diese Debatte war es vor allem der 12. Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ 2005), der ausgehend von der Betonung der individuellen Seite der Bildung diese als einen ganzheitlichen Prozess rekonstruierte, der weit mehr als die Wissensvermittlung in formalen Bildungsinstitutionen umfasst. Bildung wird als ein aktiver Prozess verstanden, „in dem sich das Subjekt eigenständig und selbsttätig in der Auseinandersetzung mit der sozialen, kulturellen und natürlichen Umwelt bildet“ (BMFSFJ 2005, S. 83). Eine solche Bildung des Subjekts erfordert eine „bildungsstimulierende Umwelt“ und eine „Auseinandersetzung mit Personen“ (ebd.). Bei der Bildung geht es nicht einfach um die Anpassung an die Erfordernisse der bestehenden Gesellschaft, sondern hierzu gehört auch der Anspruch, „die einzelnen Subjekte zu befähigen, sich Zumutungen und Ansprüchen

der Gesellschaft, die der individuellen Entfaltung entgegenstehen, zu widersetzen“ (ebd., S. 84).

Diese Art von Bildung wird in dem Kinder- und Jugendbericht als ein umfassender Prozess der Entwicklung von Individuen verstanden, in dessen Verlauf neben der Entwicklung und Ausbildung von Kompetenzen auch Orientierungen, Einstellungen, Wahrnehmungs- und Denkmuster erworben und vertieft werden. Zudem umfasst Bildung in diesem Sinne ein breites Spektrum von Auseinandersetzungen mit Weltbezügen. Entsprechend der Differenzierung in die kulturelle, materiell-dingliche, soziale und subjektive Welt wird Bildung als ein Entwicklungsprozess verstanden, in dem kulturelle, instrumentelle, soziale und personale Kompetenzen erworben werden. Obwohl die formalen Bildungsinstitutionen (vor allem die Schule) nach wie vor eine hohe Bedeutung haben, findet der Erwerb dieser kulturellen, instrumentellen, sozialen und personalen Kompetenzen nicht ausschließlich in der Schule, sondern in einer Vielzahl von Bildungsorten und Lernwelten statt. Mit abnehmendem Formalisierungsgrad der Bildungsorte nimmt der Anteil geplanter, strukturierter und zertifizierter Bildungsprozesse ab und die Bedeutung beiläufiger und selbstorganisierter Lernprozesse zu. Von Bildungsorten im engeren Sinne wird dann gesprochen, wenn es sich um lokalisierbare, abgrenzbare und stabile Angebotsstrukturen mit einem mehr oder weniger expliziten Bildungsauftrag handelt, während es sich bei Lernwelten um fragile Kontexte handelt, die nicht an einen geografischen Ort gebunden sowie zeit-räumlich nicht eingrenzbar sind und einen geringen Grad der Standardisierung aufweisen.

Als informelle Bildung werden insofern alle bewussten oder unbewussten Formen des praktizierten Lernens im Alltag verstanden (sowohl außerhalb als auch innerhalb formalisierter Bildungsangebote), während formale Bildung in entsprechend formal organisierten Institutionen des Bildungssystems stattfindet, curricular organisiert und intentional durchgeführt und mit einem Zertifikat abgeschlossen wird. Als non-formale Bildung gilt jede Form organisierter Bildung und Erziehung, die zwar freiwilliger Natur ist und Angebotscharakter hat, allerdings in einem formalen Rahmen stattfindet.

Unter bürgerschaftlichem Engagement werden alle Aktivitäten verstanden, die freiwillig, unentgeltlich und gemeinwohlorientiert jenseits familialer und verwandtschaftlicher Beziehungen im öffentlichen Raum zumeist gemeinschaftlich bzw. kooperativ ausgeübt werden (vgl. Enquete-Kommission 2002; vgl. auch Olk und Hartnuß 2011). Es handelt sich hierbei um ein breites Spektrum von Aktivitäten, die von klassischen und neuen Formen des sozialen Engagements in Vereinen und Verbänden, der freiwilligen Wahrnehmung öffentlicher Ehrenämter, konventionellen und neuen Formen der politischen Beteiligung bis hin zu gemeinschaftlichen Formen der Eigenarbeit und der gemeinschaftlichen Selbsthilfe reichen

können. Wesentlich für das hier unterstellte Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement ist, dass es sich nicht auf die (freiwillige) Übernahme sozialer Aufgaben beschränkt, sondern neben dem Mittun auch das Mitentscheiden umschließt. Im Begriff des bürgerschaftlichen Engagements werden also die bislang getrennt verhandelten Konzepte der politischen Partizipation einerseits und des freiwilligen Engagements bzw. der ehrenamtlichen Arbeit andererseits konzeptionell miteinander verbunden.

Betrachtet man bürgerschaftliches Engagement unter dem Aspekt des Lernens und der Bildung, dann zeigt sich, dass Lernen, Kompetenzentwicklung und Bildungsprozesse in diesem Kontext eine doppelte Rolle spielen: Bildung kann nämlich sowohl als eine Voraussetzung als auch eine mögliche Folge von bürgerschaftlichem Engagements verstanden werden. Betrachtet man Bildung als Voraussetzung für Engagement, dann kann festgestellt werden, dass die Bereitschaft und Fähigkeit, eine unentgeltliche Aufgabe im öffentlichen Raum der Zivilgesellschaft zu übernehmen sowohl von bestimmten Werthaltungen und Orientierungen als auch Kompetenzen abhängen kann. Die Wahrscheinlichkeit, ein bürgerschaftliches Engagement zu praktizieren, steigt also mit der erfolgreichen Bewältigung lebensbiografisch vorgängiger Lern- und Bildungsprozesse, die an anderen Lernorten vollzogen wurden. Sowohl die Bereitschaft als auch die Fähigkeit zu Partizipation, Verantwortungsübernahme und aktivem Mitgestalten sind also nicht voraussetzungslos gegeben. Betrachten wir Bildung als Folge des bürgerschaftlichen Engagements, dann wird das Augenmerk auf Lern- und Bildungsprozesse gelenkt, die im Vollzug bürgerschaftlicher Aktivitäten ermöglicht werden. Offensichtlich hat die freiwillige Übernahme von Verantwortung für die Durchführung bestimmter Aufgaben in mehr oder weniger formalisierten Kontexten erhebliches Bildungspotenzial. Dabei betrifft diese Bildungswirksamkeit von Engagement ein breites Spektrum von Wertorientierungen, Haltungen, Fähigkeiten und Fertigkeiten. Von besonderem Interesse sind im Folgenden allerdings solche Bildungsprozesse, die sich auf den Erwerb bürgerschaftlicher Kompetenzen beziehen. Hierfür hat sich nach angelsächsischem Vorbild auch in Deutschland der Begriff „Civic Education“ (vgl. Frank 2005) durchgesetzt. Damit ist die Erziehung und Bildung zum/r ‚kompetenten und mündigen‘ Bürger bzw. Bürgerin gemeint. Im Begriff Civic Education bündeln sich Ansätze und Strategien der politischen Bildung, der Stärkung von Partizipation von Kindern und Jugendlichen, der demokratischen Gestaltung des Alltags in pädagogischen Einrichtungen sowie der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Civic Education zielt damit auf die Ausbildung von Haltungen, Bereitschaften und Fähigkeiten zur Mitbestimmung in und Mitgestaltung von gesellschaftlichen Kontexten.

Die Bedingungen und Kontexte, in denen ‚bürgerschaftliche' Kompetenzen erlernt werden, haben sich im Zuge des gesellschaftlichen Wandels verändert. Wenn herkömmliche bürgerschaftliche Lernwelten – wie etwa Familie oder sozialmoralische Milieus – an relativer Einflusskraft verlieren, dann stellt sich die Frage, inwiefern andere Lernwelten und Bildungsorte für eine Stärkung von Civic Education infrage kommen. Hierfür sind in den letzten Jahren zahlreiche Handlungsansätze und Methoden entwickelt worden. Im Folgenden soll daher gefragt werden, in welchen Handlungskontexten und institutionellen Zusammenhängen Bildung für und im bürgerschaftlichen Engagement – bzw. Civic Education – eine Rolle spielen und wie sich möglicherweise die Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Bereichen und Orten der Bildung verändert.

Die Expertise gliedert sich in folgende Abschnitte: Zunächst wird die empirische Forschung zum Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und der Herausbildung bestimmter Werthaltungen und Handlungsdispositionen präsentiert (Abschnitt 2). Auf dieser Grundlage werden sodann der Stellenwert des bürgerschaftlichen Engagements und der Engagement-Bildung in zentralen pädagogischen Institutionen wie der Kindertagesbetreuung (Abschnitt 3), der verbandlich getragenen Kinder- und Jugendarbeit (Abschnitt 4), Schule (Abschnitt 5) sowie Hochschule (Abschnitt 6) analysiert. Abschließend werden Fragen der kommunalen Governance in Bildungslandschaften erörtert (Abschnitt 7) sowie Handlungsempfehlungen formuliert (Abschnitt 8).

2 Zur Bildungsrelevanz des bürgerschaftlichen Engagements

Generell hat die US-amerikanische Forschung ergeben, dass die unterschiedlichen Formen des Engagements durchaus Auswirkungen auf die Entwicklung von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Werthaltungen junger Menschen haben können (vgl. Youniss und Yates 1997; Youniss et al. 1997; Metz et al. 2003; Youniss und Hart 2006). In einer Meta-Untersuchung von 44 empirischen Studien zeigen James Youniss und Miranda Yates (1997), dass sich die Teilnahme junger Menschen an gemeinnützigen Programmen (des Community und Service Learnings) insbesondere auf das Selbstbewusstsein, Selbstvertrauen und Gefühl der Selbstwirksamkeit auswirkt. Junge Menschen stärken demnach durch die Teilnahme an diesen Programmen ihr Aktivitätspotenzial. Zudem wurde durch die Arbeit mit benachteiligten Gruppen die Isolation und Entfremdung vermindert und die Toleranz gegenüber Minderheiten gesteigert. Auswirkungen zeigen sich auch im Hinblick auf das moralisch-politische Bewusstsein. So führt die gemeinnützige Tätigkeit zum

Anstieg von Empathie und Hilfsbereitschaft, aber auch zur moralischen Rebellion gegen Zwang sowie zu einem prinzipiengeleiteten moralischen Denken (und damit zur Entwicklung zur höchsten Stufe der Moralentwicklung). Darüber hinaus zeigen Längsschnittstudien mit Kontrollgruppendesign, dass die Bereitschaft der engagierten jungen Menschen zur politischen Partizipation sowie die Ausbildung prosozialer Orientierungen mit der Dauer des Engagements zunehmen (vgl. Youniss und Yates 1997; Youniss et al. 1997). Auch zeigt sich, dass bereits im Jugendalter Engagierte später im Erwachsenenalter häufiger politisch und gemeinwohlorientiert aktiv sind als Befragte, die sich im Jugendalter nicht engagiert hatten.

Der wichtigste Befund aus diesen Studien ist aber die Erkenntnis, dass nicht alle freiwilligen Tätigkeiten dieselben Wirkungen erzeugen, und damit die politischen und sozialen Sozialisationseffekte durchaus differieren können. Besonders wirkungsvoll scheinen Programme zu sein, in denen sich junge Menschen mit der Situation benachteiligter Bevölkerungsgruppen auseinandersetzen müssen, sich der eigenen privilegierten Lage bewusst werden können und auf der Grundlage dieser Erfahrungen Vorstellungen von Gerechtigkeit und eigener Verantwortung ausbilden (vgl. ebd.). Gemeinnützige Tätigkeiten, in denen die jungen Menschen nicht mit bedürftigen Menschen in Kontakt kommen, scheinen dagegen in dieser Hinsicht weniger wirksam zu sein.

Obwohl für Deutschland bislang nur wenige entsprechende empirische Studien vorliegen, scheinen sich diese Befunde und Zusammenhänge auch für junge Menschen in Deutschland zu bestätigen. So fand etwa Heinz Reinders in einer Befragung junger Menschen von 12 bis 17 Jahren aus dem Rhein-Neckar-Gebiet (2004/2005) positive Zusammenhänge zwischen der Häufigkeit und der Qualität von Erfahrungen im Engagement und der Bereitschaft zu politischer Partizipation und zur Ausbildung sozial verantwortungsvollen Verhaltens. Zwar erwies sich die Häufigkeit des Engagements durchaus als relevant, noch wichtiger war aber die Erfahrung junger Menschen, etwas durch ihr Engagement verändern zu können (Produktivitätserfahrung). Während die Zusammenhänge zwischen Engagement und beruflicher Orientierung, Sparsamkeit sowie Entwicklung eines Lebensstils schwächer ausfallen, sind es insbesondere die Einflüsse auf die politische Partizipationsabsicht und die sozialen Werte, die als zentrale Effekte des gemeinnützigen Engagements hervorzuheben sind. Dies geschieht durch das Erleben von Produktivität und die hierdurch ausgelöste Veränderung des Selbstkonzepts (vgl. Reinders 2005).

Auch die Studie des Forschungsverbunds der Technischen Universität und des Deutschen Jugendinstituts zu informellen Lernprozessen im Jugendalter in Settings des freiwilligen Engagements bestätigt diese Zusammenhänge (vgl. Düx et al. 2009). Durch eine Kombination qualitativer Interviews mit einer bundesweiten

standardisierten Erhebung konnte gezeigt werden, dass das freiwillige Engagement junger Menschen spezifische Lern- und Bildungschancen eröffnet, die in dieser Form durch konventionelles schulisches Lernen nicht erreichbar gewesen wären. Folgt man den Selbsteinschätzungen der befragten jungen Menschen, so konnten Heranwachsende durch ihr freiwilliges Engagement eine große Bandbreite an Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie Einstellungen personaler, sozialer, kultureller und praktischer Art erwerben. Gerade die Erfahrungen mit der Organisation großer Veranstaltungen, die Übernahme von Leitungsaufgaben oder die pädagogische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen stellen Lernerfahrungen bereit, die in anderen Lebensfeldern junger Menschen kaum zur Verfügung stehen.

Junge Menschen erweitern also durch ihr Engagement ihr Wissen und ihre Kompetenzen, entwickeln ihre Persönlichkeit und erweitern ihr soziales Kontaktnetz. Förderliche strukturelle Rahmenbedingungen für solche Lernprozesse sind die Freiwilligkeit der Übernahme gemeinnütziger Tätigkeiten, die Gleichaltrigengruppe, die Einräumung von Gestaltungs- und Mitbestimmungsspielräumen sowie das Lernen durch Erfahrungen in Echt-Situationen. Insbesondere die Übernahme von Verantwortung für andere Personen sowie die Erfahrung der konkreten Nützlichkeit des eigenen Handelns sind förderliche Bedingungsfaktoren für spezifische Lernprozesse jenseits des Lernens im Unterricht. Gleichzeitig spielen auch die Begleitung und Unterstützung durch (erwachsene) Unterstützer und Unterstützerinnen eine wichtige Rolle. Im Gegensatz zu schulischem Lernen, das sich vorrangig auf intellektuell-kognitive Aufgaben und auf ‚Vorratslernen' konzentriert, eröffnet das freiwillige Engagement Gelegenheiten, sich in konkreten Echt-Situationen zu bewähren und Verantwortung für die Durchführung von Aufgaben und die Unterstützung von Personengruppen zu übernehmen. Bei der Ausübung ihres freiwilligen Engagements treten die jungen Menschen aus dem privaten in den öffentlichen Raum und erweitern auf diesem Wege ihren Erfahrungshorizont, machen Erfahrungen mit bislang unbekannten Akteursgruppen und Problemlagen und erfahren sich als Teil der Gesellschaft.

Aus der quantitativen Querschnittsbefragung ergibt sich zudem, dass Erwachsene, die sich in ihrer Jugend engagiert haben, über mehr Erfahrungen und Kompetenzen verfügen als Nicht-Engagierte. Weiterhin besteht ein Zusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Engagement und formalen Bildungsabschlüssen. Befragte, die sich in ihrer Jugend freiwillig engagiert haben, verfügten über höhere Bildungsabschlüsse als Nicht-Engagierte. Zudem sind sozialisatorische Wirkungen des Engagements hervorzuheben. Ein bürgerschaftliches Engagement bereits in der Jugend erhöht die Wahrscheinlichkeit, sich auch im Erwachsenenalter zu engagieren; darüber hinaus haben die bereits im Jugendalter Engagierten auch im

Erwachsenenalter ein höheres politisches Interesse und beteiligen sich häufiger an politischen und sozialen Aktivitäten als Nicht-Engagierte (ebd.).

Auch im Freiwilligensurvey wurde nach Zusammenhängen zwischen freiwilligem Engagement und informellem Lernen gefragt. Hier zeigt sich ebenso, dass freiwilliges Engagement ein zentrales informelles Lernfeld darstellt. Bei der Befragungswelle von 2009 gaben 59 Prozent der befragten 14- bis 30-Jährigen an, durch das freiwillige Engagement in sehr hohem bzw. hohem Umfang Fähigkeiten erworben zu haben, die persönlich wichtig sind (zum Vergleich: bei den 31- bis 45-Jährigen sagten dies 41 %). Bei der Förderung informeller Lernprozesse spielte neben dem (jüngeren) Alter der Freiwilligen vor allem die Anforderung des Fachwissens sowie die Teilnahme an Maßnahmen oder Veranstaltungen zur Weiterbildung die wichtigste Rolle (Gensicke und Geiss 2010, S. 225ff.). Bei der Befragungswelle von 2014 wurde zusätzlich nach unterschiedlichen Kompetenzbereichen gefragt. In diesem Zusammenhang gaben unter den befragten jungen Menschen im Alter zwischen 14 und 29 Jahren 87 Prozent an, soziale Fähigkeiten erworben zu haben. 78 Prozent hätten persönliche Fähigkeiten und 56 Prozent Fachkenntnisse gewonnen (Simonson und Romeu Gordo 2016, S. 362).

Interessant ist auch, dass diejenigen Befragten, die Anforderungen der Belastbarkeit gerecht werden mussten, über intensivere Lernerfahrungen berichteten, was insbesondere auf den Bereich freiwillige Feuerwehr und Rettungsdienste zutrifft. In diesem Handlungsfeld kommen Bedingungen wie das jugendliche Alter der Engagierten, die hohe Bedeutung des Fachwissens sowie der Weiterbildung und eine hohe Belastung zusammen. Abgesehen davon sind allerdings die Möglichkeiten zum Kompetenzerwerb auch im Bereich der Jugend- und Bildungsarbeit sowie der politischen Interessenvertretung sehr hoch, während sie in den Bereichen Freizeit und Geselligkeit, lokales Bürgerengagement sowie im Umfeld von Schule und Kindergarten geringer ausgeprägt sind. Auch hier zeigt sich, dass die Qualität des Engagements (hier indiziert durch die hohen Anforderungen) und die bereitgestellten Unterstützungsressourcen (hier: Fort- und Weiterbildungszugänge) informelle Bildungsprozesse besonders fördern.

Resümierend kann festgehalten werden, dass das breite Spektrum an gemeinnützigen Tätigkeiten vielfältige Möglichkeiten der Entwicklung von Kompetenzen, Wertorientierungen und Verhaltensdispositionen mit sich bringt. Freiwilliges bzw. bürgerschaftliches Engagement erweist sich als ein spezifisches Bildungs- und Lernfeld, in dem anders und anderes gelernt wird als im herkömmlichen schulischen Unterricht. Dabei spielen insbesondere Bedingungen wie die Freiwilligkeit der Übernahme dieser Tätigkeiten, die Übernahme von Verantwortung sowie die konkrete Nützlichkeit des Tuns in gesellschaftlichen Echt-Situationen eine entscheidende Rolle.

3 Civic Education in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung

Die Kindertageseinrichtung ist lebensbiografisch im Normalfall die erste öffentliche Institution, mit der Kinder in Kontakt kommen und einen bestimmten Teil des Tages dort verbringen. Diese Einrichtung hat in den letzten Jahrzehnten einen fundamentalen Bedeutungswandel erlebt, sich von der Tradition der ‚Kinderbewahranstalt' endgültig gelöst und einen Transformationsprozess von einer Betreuungsinstitution zur Primarstufe des Bildungssystems durchlaufen. Dass es sich hierbei um einen gesellschaftlich relevanten Bereich von Bildung, Betreuung und Erziehung handelt, belegen die statistischen Daten zur Nutzung dieser Einrichtungen. Zum Stichtag 01. März 2013 haben fast 600.000 Kinder unter drei Jahren Angebote der Kindertagesbetreuung in Anspruch genommen (vgl. AGBB 2014, S. 54f). In Westdeutschland hat sich die Beteiligung seit 2006 verdreifacht und lag zum Stichtag bei rund 24 Prozent. In Ostdeutschland ist dieser Anteil mit knapp 50 Prozent doppelt so hoch. Bei den 3- bis unter 6-Jährigen liegen die Quoten deutlich höher: So besuchen in Westdeutschland immerhin 93 Prozent der 3- bis unter 6-Jährigen Angebote der Kindertagesbetreuung (2006: 86,2 %), während es in Ostdeutschland 95 Prozent sind (2006: 91 %). Gleichzeitig erhöhen sich die Betreuungszeiten in beiden Landesteilen.

Den Kindertageseinrichtungen wurde mit dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII bzw. dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) von 1990 die Aufgabe der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern zugeordnet (vgl. Wiesner 2010). Die quantitative Expansion und der Bedeutungswandel hin zu einer Bildungsinstitution wurden durch den PISA-Schock beschleunigt. So wird der enorme quantitative Ausbau der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung sowohl mit der Verbesserung der Vereinbarung von Familie und Beruf als auch mit der gestiegenen Bedeutung einer ‚Bildung von Anfang an' legitimiert. Ziel ist es, kindliche Lern- und Bildungsprozesse so früh wie möglich und systematisch anzuregen und damit die Kompetenzentwicklung bereits von Kleinkindern optimal zu fördern. Die wissenschaftliche Grundlage für eine solche frühkindliche Bildungsförderung liefern Ergebnisse der Säuglings- und Kleinkindforschung sowie der Neurobiologie, die die Funktionen des Nervensystems erforscht. Die Forschungen in diesen wissenschaftlichen Disziplinen haben die Lernpotenziale bereits kleiner Kinder aufgedeckt und insbesondere die Bedeutung der frühzeitigen Sprachentwicklung und Sprachförderung für die Herausbildung des Selbst- und Weltverständnisses sowie für die Kommunikation verdeutlicht (vgl. Laewen 2002; Schäfer 2003). Die Bildungseffekte einer frühen Betreuung und Bildung in Kindertageseinrichtungen wurden durch die Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung

in der frühen Kindheit (NUBBEK) empirisch untersucht. Die Studie kann zeigen, dass zwar die Unterschiede zwischen den Kindern in der Entwicklung spezifischer Kompetenzen in erster Linie durch Merkmale der Familie erklärt werden können. Allerdings stehen Entwicklungsstände – wie zum Beispiel der passive Wortschatz in Deutsch und kommunikative Fähigkeiten – durchaus auch im Zusammenhang mit Merkmalen der außerfamiliären Betreuung (vgl. Kalicki et al. 2012). Allerdings hängt das Ausmaß der Bildungseffekte von bestimmten Qualitätsmerkmalen der Kindertageseinrichtungen ab. Insbesondere lernanregende Aktivitäten in der Kita-Gruppe und eine hohe pädagogische Prozessqualität (Beziehungsqualität der Kinder in Interaktion mit pädagogischen Fachkräften, anderen Kindern sowie Material/Gegenständen) erweisen sich als begünstigende Faktoren. Darüber hinaus ist der kumulierte Umfang der Zeit, die die Kinder in außerfamiliärer Betreuung verbringen, entscheidend: Je mehr Zeit die Kinder in Einrichtungen von hoher Qualität verbringen, desto stärker sind die Auswirkungen auf die Entwicklung der gemessenen Kompetenzbereiche (vgl. ebd.).

Die empirischen Befunde belegen, dass es von der spezifischen Ausgestaltung der Lernumgebung abhängt, in welchem Ausmaß und in welchen inhaltlichen Bereichen die Kinder Kompetenzzuwächse verzeichnen können. Dies wirft die Frage auf, welche Rolle Aspekte und Dimensionen einer Civic Education in Kindertageseinrichtungen einnehmen. Ein Blick auf die Zielbestimmungen frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung sowohl in den Kindertagesstättengesetzen als auch den Bildungsplänen der Bundesländer zeigt, dass gesellschaftliches Engagement – verstanden als Demokratiefähigkeit, Partizipation sowie die Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme von Verantwortung – durchaus in den normativen Grundlagen frühkindlicher Bildung verankert sind. Dementsprechend zeigt eine Analyse dieser rechtlichen Grundlagen, die im Jahre 2007 durchgeführt wurde, folgende Ergebnisse (vgl. Knauer 2007):

- Zwar kommt der Begriff gesellschaftliches Engagement (bzw. bürgerschaftliches Engagement) als Begriff in den Kindertagesstättengesetzen und Bildungsplänen nicht vor. Die Dimensionen von Demokratie, Partizipation und Verantwortungsübernahme sind jedoch in vielen Bundesländern rechtlich verankert. Demokratie ist in den meisten Bildungsplänen sowohl Bildungsziel (im Sinne einer Förderung demokratischer Kompetenzen) als auch Leitorientierung für das pädagogische Handeln innerhalb der Einrichtungen. Auch haben Kinder auf der Grundlage der Kindertagesstättengesetze in vielen Bundesländern ein Recht auf Beteiligung an allen sie betreffenden Angelegenheiten.

- Die Bedeutung des Zusammenhangs von Demokratie und Bildungsprozessen wird in den Bildungsplänen anerkannt und entsprechende Zielbestimmungen als Bildungsziele in den Kanon aufgenommen.
- Die Erprobung des gesellschaftlichen Engagements wird allerdings vor allem als eine Aktivität innerhalb der Kindertageseinrichtung verstanden. Nur in fünf Bildungsplänen und zwei Kindertagesstättengesetzen wird die Verantwortungsübernahme von Kindern im örtlichen Gemeinwesen dezidiert erwähnt.
- Die Kindertagesstättengesetze und Bildungspläne unterscheiden sich hinsichtlich der Präzision und des Umfangs der rechtlichen Verankerung von Partizipation und Verantwortungsübernahme. Dabei lassen sich keine systematischen Zusammenhänge zwischen den Kindertagesstättengesetzen und den Bildungsplänen in den einzelnen Bundesländern feststellen.
- Die bereits 2007 erkennbaren Weiterentwicklungen bestehender Bildungspläne in einigen Bundesländern ließen bereits damals darauf schließen, dass zumindest in einigen Bundesländern das Bildungsziel der Partizipation und der Verantwortungsübernahme bei Neuformulierungen der normativen Grundlagen eine stärkere Berücksichtigung als zuvor erhalten würde.

3.1 Das Modellprojekt ‚Die Kinderstube der Demokratie'

Allerdings ist die Verankerung des Bildungsziels der Demokratieerziehung keine Garantie dafür, dass dieses Anliegen tatsächlich die pädagogische Alltagspraxis der Einrichtungen prägt. Insofern ist solchen Ansätzen und Projekten eine besondere Bedeutung zuzuschreiben, denen es darum zu tun ist, Demokratieerziehung in den Kindertageseinrichtungen in die Handlungspraxis des Kita-Personals zu überführen. Ein Beispiel hierfür ist das Modellprojekt ‚Die Kinderstube der Demokratie', das von Oktober 2001 bis September 2003 in sieben schleswig-holsteinischen Kindertageseinrichtungen durchgeführt wurde (vgl. Hansen et al. 2011). Ziel des Modellprojektes war es, die Beteiligung von Kindern im Alltag der Kindertageseinrichtungen zu verankern und eine Kultur der Partizipation und Verantwortungsübernahme zu installieren.

Die sieben beteiligten Einrichtungen entwickelten unterschiedliche Themenschwerpunkte. Ein besonders bemerkenswertes Kernstück dieses Modellprojektes ist die Einführung einer ‚Verfassung' in einigen der beteiligten Modelleinrichtungen. Hierbei wurde in einem förmlichen Verfahren zwischen Kindern und Kita-Personal vereinbart, bei welchen Themen und Entscheidungsbereichen die Kinder mitentscheiden können und bei welchen nicht. Hierbei ging es darum, den Kindern ihr Recht auf Beteiligung deutlich zu machen und verbindliche Regeln über

Beteiligungsprozesse zu vereinbaren. Auf diese Weise sollte die Entscheidungsbeteiligung im Alltag der Kita von der ‚Gnade' und den zufälligen Launen und Bereitschaften der Erwachsenen unabhängig verankert werden. Alle Bemühungen zielten darauf ab, Partizipation als gelebte Alltagsdemokratie in den Einrichtungen zu verankern und die demokratischen Kompetenzen der Kinder zu fördern. Entscheidend für die Veränderung der Regelpraxis in den Einrichtungen war die intensive Unterstützung der Projektteams bei der Planung, Durchführung und Reflexion ihrer Arbeit durch die Projektbegleitung. Hierzu gehörten die Klärung des jeweiligen Themas, die Planung der Vorgehensweise, das Training partizipationsbezogener kommunikativer Kompetenzen und die Reflexion und Evaluation der Projektaktivitäten. Eine durchgehende Erfahrung in solchen Projekten besteht darin, dass Partizipation von Kindern in den Köpfen der Erwachsenen beginnt. Bei Partizipationsprojekten müssen die pädagogischen Fachkräfte (hier: die Erzieher und Erzieherinnen) ihre grundsätzliche Haltung gegenüber Kindern – und damit ihr Bild von Kindern – reflektieren, um den Kindern Freiräume für partizipative Handlungen zu eröffnen. Darüber hinaus setzt die Beteiligung von Kindern im Alltag der Einrichtung hohe methodisch-didaktische Fähigkeiten und Fertigkeiten der Fachkräfte voraus. Insofern war es naheliegend, dass dieses Modellprojekt eine ‚Kaskadenstrategie' verfolgte. Durch die intensive Praxisbegleitung und Schulung der pädagogischen Fachkräfte sollte die Regelpraxis in den Einrichtungen verändert werden mit der Folge, dass die Veränderung der Lernumwelt in den Kindertageseinrichtungen den Kindern erweiterte Beteiligungsspielräume ermöglicht. Es war daher nur konsequent, in den Folgejahren weitere Fachkräfte aus Kindertageseinrichtungen als Multiplikatoren und Multiplikatorinnen für die demokratiepädagogische Arbeit in den Einrichtungen zu schulen. Damit stehen den Kindertageseinrichtungen in Schleswig-Holstein weitere ausgebildete Projektbegleiter und -begleiterinnen zur Verfügung, die dazu beitragen können, die Grundprinzipien des Modellprojekts in möglichst viele weitere Einrichtungen zu übertragen.

3.2 Modellprojekt ‚jungbewegt' der Bertelsmann Stiftung

Lag der Fokus der ‚Kinderstube der Demokratie' auf Partizipation und Entscheidungsbeteiligung, so hat das Projekt ‚jungbewegt – Dein Einsatz zählt' der Bertelsmann Stiftung zum Ziel, bürgerschaftliches Engagement in der Breite seiner Ausdrucksformen in pädagogischen Institutionen zu verankern. Hierzu wurde im Jahr 2011 das Projekt ‚jungbewegt – Dein Einsatz zählt' in Kooperation zwischen der Bertelsmann Stiftung mit den Ländern Berlin, Rheinland-Pfalz und Sachsen-

Anhalt gestartet (vgl. Meinhold-Henschel und Hartnuß 2014). Ziel des Projektes war es, Kindern und Jugendlichen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft Zugänge zum bürgerschaftlichen Engagement (sowohl im Sinne des Mitentscheidens als auch des Mittuns) zu ermöglichen. Hierzu wurden Konzepte für Kindertagesstätten, Schulen und die außerschulische Jugendarbeit entwickelt, in bestimmten Modellkommunen konzentriert eingesetzt und kommunale Steuerungsstrukturen entwickelt sowie Vernetzungsprozesse vor Ort unterstützt. Auch dieses Projekt war als ‚Kaskadenprojekt' angelegt. Es wurde also in erster Linie mit den pädagogischen Fachkräften in den genannten Einrichtungen kooperiert, um eine Veränderung der Regelpraxis einzuleiten, die dann als veränderte Lernwelt bei den Kindern und Jugendlichen ankommt. In der Zusammenarbeit mit den Kindertageseinrichtungen standen Fortbildungen und Coachings der Erzieherinnen und Erzieher, die Bereitstellung von Kita-Materialien sowie die Förderung des kollegialen Austausches im Mittelpunkt. Dabei beinhaltet die Projektphilosophie die Vorstellung, dass Partizipation und bürgerschaftliches Engagement insbesondere von Einrichtungen gefördert werden können, die einen Organisationsentwicklungsprozess im Hinblick auf eine innere und äußere Öffnung durchlaufen und sich mit Partnern vernetzen. Durch die enge Zusammenarbeit mit und die Beratung von kommunalen Entscheidungsträgern sollte zudem gewährleistet werden, dass die eigenen Projektansätze, Formate und Materialien nach Abschluss des Projektes von den einbezogenen Kommunen und pädagogischen Einrichtungen weiterentwickelt und in die Regelpraxis überführt werden können. Insbesondere für die Kindertageseinrichtungen galt das Ziel, Partizipations- und Engagementförderung als Qualitätsmerkmale von Kitas zu installieren. Ein solcher Prozess der Verankerung von Partizipation und Engagement wird nicht zuletzt durch das Bundeskinderschutzgesetz vom 01.01.2012 eingefordert, der die Träger verpflichtet, konzeptionell nachzuweisen, dass und wie sie Partizipation und Beschwerdeverfahren für Kinder in ihren Einrichtungen umsetzen.

Das Konzept des Projektes ‚jungbewegt – Dein Einsatz zählt' gründet sich auf drei Prämissen:

- Im Anschluss an die pragmatische Theorie von John Dewey wird davon ausgegangen, dass die Kindertageseinrichtung sozusagen die ‚kleine Gesellschaft' nach dem Vorbild der ‚großen Gesellschaft' demokratisch ausgestalten muss. Dies bedeutet, dass Kinder bereits in der Kita die Erfahrung machen sollen, dass ihnen Beteiligungsfähigkeiten zugetraut werden, dass sie über Beteiligungs- und Entscheidungsrechte verfügen und daran mitwirken können, das Alltagsleben in ihrer Einrichtung demokratisch zu gestalten und sich auch außerhalb der Kita in Beteiligungsprojekte einzubringen.

- Um solche erweiterten Beteiligungs- und Engagementmöglichkeiten einräumen zu können, muss in jeder Kita geklärt werden, in welchen Themenbereichen Kinder mitentscheiden können und welche Aufgaben sie übernehmen könnten.
- Zudem können nur solche pädagogischen Fachkräfte Kindern Partizipations- und Engagementspielräume einräumen, die selbst über Spielräume der Mitentscheidung und des Mithandelns verfügen. Die Fachkräfte müssen daher an der Konzeption, Planung und Durchführung der pädagogischen Praxis auch im Bereich der Engagementförderung beteiligt werden. Hierzu müssen sie durch geeignete Fortbildungsformate qualifiziert werden.

Dieses Konzept wurde zunächst in drei Kindertageseinrichtungen in Schleswig-Holstein erprobt und sodann in bislang 18 Kitas in den Modellregionen Berlin, Magdeburg, Halberstadt und Mainz umgesetzt. Inzwischen haben bereits 335 pädagogische Fachkräfte an Fortbildungen teilgenommen, die mehr als 2.000 Kinder betreuen. Darüber hinaus fanden Informationsveranstaltungen für Eltern statt. Auch in diesen Modellstandorten konnten die Teams der Fachkräfte geeignete Engagementthemen auswählen und in ihrer Einrichtung umsetzen. Eine Zwischenevaluation des Projektes hat ergeben, dass die Fortbildungen von den Fachkräften sehr positiv bewertet wurden, dass die Fachkräfte tatsächliche Veränderungen in ihrem eigenen pädagogischen Handeln wahrgenommen haben und sich dieses veränderte Verhalten auf die Kinder ausgewirkt hat. Durch die positiven Auswirkungen auf das Engagement der Kinder wurde die anfängliche Skepsis der Eltern gegenüber den Innovationen im Alltag der Kitas ausgeräumt.

Was die Ausbreitung des Projektes anbelangt, so hat sich im Verlauf der Durchführung des Projekts gezeigt, dass sich nach anfänglicher Zurückhaltung das Interesse weiterer Kitas an einer Projektteilnahme deutlich gesteigert hat. Aus zunächst 12 Modellkindertageseinrichtungen wurden im Verlaufe des Projektes 18 Einrichtungen. Darüber hinaus wurden weitere Fortbildungsveranstaltungen (Moderationsschulungen) und Sommerakademien durchgeführt. Insgesamt stehen ab September 2015 bundesweit 70 geschulte Fachkräfte zur Verfügung, die Kindertageseinrichtungen hinsichtlich der Etablierung einer Engagementkultur auf der Grundlage des Konzepts ‚Mitentscheiden und Mithandeln in der Kita' begleiten und beraten können.[2]

2 Siehe für weitere Informationen www.jungbewegt.de (Abruf am 16.08.2016).

4 Die verbandliche Kinder- und Jugendarbeit

Die zu einem überwiegenden Teil von den Jugendverbänden getragene Jugendarbeit ist von ihrem konzeptionellen Selbstverständnis und den strukturellen Rahmenbedingungen seit jeher geradezu prädestiniert für Demokratieerziehung. So verstehen sich die Jugendverbände seit ihrer Entstehung am Ausgang des 19. Jahrhunderts als Orte des autonomen Jugendlebens und als Bühne für die Vertretung von Jugendinteressen sowie die Entwicklung und Durchführung selbstorganisierter Angebote und Aktivitäten. Darüber hinaus markiert der rechtliche Auftrag an dieses Handlungsfeld im SGB VIII/KJHG eindeutig ein Mandat zur Unterstützung selbstorganisierter Aktivitäten der Jugend, der (politischen) Partizipation, der Verantwortungsübernahme und Mitgestaltung der Gesellschaft. Im Folgenden sollen die rechtlichen Grundlagen etwas ausführlicher zitiert werden, da sie die demokratiepädagogischen Bezüge deutlich markieren. So heißt es in § 11 (Jugendarbeit) des SGB VIII/KJHG: „Jungen Menschen sind die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen. Sie sollen an den Interessen junger Menschen anknüpfen und von ihnen mitbestimmt und mitgestaltet werden, sie zur Mitbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und zum sozialem Engagement anregen und hinführen“. Zu den Schwerpunkten einer so definierten Jugendarbeit gehört nach diesem Paragrafen auch die außerschulische Jugendbildung mit allgemeiner, politischer, sozialer, gesundheitlicher, kultureller, naturkundlicher und technischer Bildung (§ 11 Abs. 3, Satz 1).

In § 12 SGB VIII/KJHG, in dem die Förderung der Jugendverbände geregelt ist, wird diese demokratiepädagogische Akzentsetzung konsequent fortgeführt:

> „In Jugendverbänden und Jugendgruppen wird Jugendarbeit von jungen Menschen selbst organisiert, gemeinschaftlich gestaltet und mitverantwortet. Ihre Arbeit ist auf Dauer angelegt und in der Regel auf die eigenen Mitglieder ausgerichtet, sie kann sich aber auch an junge Menschen wenden, die nicht Mitglieder sind. Durch Jugendverbände und ihre Zusammenschlüsse werden Anliegen und Interessen junger Menschen zum Ausdruck gebracht und vertreten“
>
> (§ 12 Abs. 2 SGB VIII).

Obwohl die verbandlich getragene Kinder- und Jugendarbeit auch noch andere Ziele und Aufgaben verfolgt (Interessenvertretung der jungen Menschen gegenüber Politik und Gesellschaft, Durchführung von Freizeitangeboten, Bereitstellung von Beratungs-, Hilfe- und Unterstützungsleistungen), hat sie seit jeher immer auch einen mehr oder weniger impliziten Bildungsauftrag verfolgt. So hatten bereits die konzeptionellen Entwürfe der Jugendarbeit seit den 1960er Jahren

Jugendarbeit als Unterstützung zur ‚Selbstinitiation' begriffen, als eine Gelegenheit zur Partizipation und Selbstbestimmung und als eine Instanz, die Handlungsformen entwickelt, die den Kindern und Jugendlichen den Prozess zur Findung eigener Wertorientierungen und Lebensformen erleichtert. In diesem Sinne stand die Entwicklung der Persönlichkeit durch Prozesse der Selbstreflexion, der sozialen Anerkennung und der Selbstbestimmung im Mittelpunkt. Es geht also um soziales Lernen, Selbstentfaltung, Selbstregulation und die Aneignung von Räumen als spezifischen Bildungsprozessen, die auch die politische Bildung einbeziehen. Insofern hat sich Jugendarbeit immer auch in Abgrenzung zum schulischen Lernen als eine eigene Form des Lernens, der Weltaneignung und der Bildung verstanden, bei der es um ein stärker selbstverantwortetes und interessengeleitetes Lernen im Sinne von Selbstbildung geht.

Allerdings handelt es sich bei diesen Gelegenheitsstrukturen selbstbestimmten Lernens um ein freiwilliges Angebot, das die Kinder und Jugendlichen auch ausschlagen können. Zudem haben Entwicklungen wie die Ausweitung kommerzieller Freizeitangebote, die ‚Entgrenzung' von Schule in den Nachmittag, veränderte (Leistungs-)Anforderungen an junge Menschen im Übergang zu Arbeit und Beruf, die gestiegene Skepsis gegenüber den bildungsbezogenen Wirkungen von Jugendverbandsarbeit sowie nicht zuletzt die prekäre Haushaltslage der Kommunen zu einer Stagnation bzw. Schrumpfung des Bereichs der Kinder- und Jugendarbeit beigetragen. Im Zuge dieser Entwicklung ist das Handlungsfeld der Kinder- und Jugendarbeit einer der wenigen Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe, in denen seit der Jahrtausendwende sowohl die Anzahl der hauptamtlich beschäftigten Vollzeitäquivalente als auch der Angebote und Leistungen sowie der Umfang der öffentlichen Förderung zurückgegangen sind (vgl. Pothmann 2008).

Empirische Studien zeigen allerdings, dass der Anteil junger Menschen, der in Jugendverbänden mitwirkt bzw. an Angeboten der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung teilnimmt, nach wie vor relevante Größenordnungen erreicht.[3] Folgt man den Befunden des Jugendsurveys des Deutschen Jugendinstituts (DJI) (Gaiser und de Rijke 2008), dann schwankt der Beteiligungsgrad junger Menschen in als traditionell bezeichneten Vereinen, Verbänden und Organisationen (Vereine, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Gewerkschaften, politische Parteien etc.) in den drei Erhebungswellen 1992, 1997 und 2003 zwischen 50 und 60 Prozent. Insgesamt zeigt sich durchgehend, dass die Mitgliedschaft und Mitwirkung in Sportvereinen

3 Die Datenlage ist keineswegs befriedigend, da die Jugendverbände ihre Verbandsstatistiken und Mitgliederzahlen nicht offenlegen. Die Beteiligungsquoten in repräsentativen Befragungen junger Menschen fallen je nach einbezogenen Altersgruppen und Anlage der Untersuchung unterschiedlich aus.

bei den 16- bis 28-Jährigen mit über 30 Prozent die höchsten Werte erreichen, während die Beteiligungsquoten über alle Altersgruppen hinweg um maximal 10 Prozent schwanken. Auch in den AID:A[4]-Daten bestätigt sich die herausragende Attraktivität der Sportvereine. Demnach geben 37 Prozent der Befragten eine Mitgliedschaft in einem Sportverein an, während die entsprechenden Quoten für die übrigen Bereiche ebenfalls höchstens 10 Prozent erreichen (vgl. Gaiser und Gille 2012, S. 143). Immerhin 60 Prozent der jungen Menschen zwischen 18 und 29 Jahren waren danach in mindestens einer Organisation beteiligt und 24 Prozent hatten eine Aufgabe bzw. Funktion in diesem Kontext übernommen (vgl. ebd.). Mädchen und junge Frauen sind danach etwas weniger häufig Mitglied in einem Verein oder Verband als Männer und hinsichtlich des Lebensalters zeigt sich übereinstimmend, dass die zusammengefassten Mitgliedschaftsquoten (mindestens eine Mitgliedschaft) mit dem Alter abnehmen. Ähnliche Befunde weist auch die 16. Shell Jugendstudie (Albert et al. 2010) aus.

Ein anderer Zugang zur Relevanz der außerschulischen Angebote der jugendverbandlich getragenen Kinder- und Jugendarbeit ergibt sich über die Daten des Bundesbildungsberichtes 2012. Hier werden die kulturellen und ästhetischen Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen berichtet (vgl. AGBB 2012, S. 175ff.). Danach gehen 51 Prozent der 13- bis 18-jährigen und 40 Prozent der 18- bis 25-jährigen Jugendlichen musikalischen Aktivitäten nach; bildnerisch-künstlerische Betätigungen sind für 69 Prozent der 13- bis 18-jährigen und 56 Prozent der 18- bis 25-jährigen Jugendlichen belegt, und darstellerisch-theatralische Aktivitäten sind bei 27 Prozent der 13- bis 18-jährigen und 19 Prozent der 18- bis 25-jährigen Jugendlichen nachgewiesen (ebd.). Diese Aktivitäten werden zwar auch in anderen Kontexten (schulische Arbeitsgemeinschaften, Jugendszenen, freien Vereinigungen), aber zu einem erheblichen Teil auch in Vereinen des nicht-schulischen Bildungsbereichs praktiziert. Damit kann festgestellt werden, dass die verbandlich getragene Kinder- und Jugendarbeit kein Nischenprodukt für einige wenige Kinder und Jugendliche darstellt, sondern in der Bildungsbiografie eines relevanten Anteils junger Menschen eine allerdings in ihrer Dauer und Intensität schwer abschätzbare Bedeutung erhält.

Auch der DJI-Jugendsurvey 2003 erfasst die Teilnahme an Angeboten an Jugendzentren und Jugendverbandsarbeit bei 12- bis 15-Jährigen (vgl. Gaiser et al. 2008). Danach hatten etwa 27 Prozent der Befragten schon einmal an Angeboten der Jugendverbände teilgenommen (Teilnahmequote an Angeboten der Jugendzentren: 45 %). Dabei erweisen sich Merkmale wie Migrationshintergrund und Schulform als relevant. Junge Menschen ohne Migrationshintergrund sowie Schülerinnen und Schüler an Gymnasien und Realschulen nehmen deutlich häufiger an

4 Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten.

Jugendverbandsaktivitäten und Angeboten teil als Jugendliche mit Migrationshintergrund bzw. Schülerinnen und Schüler an Haupt- und Förderschulen.

Die Datenlage zu den Bildungseffekten der verbandlich getragenen Kinder- und Jugendarbeit ist nach wie vor unbefriedigend. Verlässliche empirische Daten auf der Grundlage komplexer Forschungsdesigns zu den Wirkungen dieses Handlungsfeldes liegen allenfalls in ersten Ansätzen vor (vgl. die Sekundäranalysen vorliegender Studien bei Schmidt 2011). Dennoch gibt es erste Hinweise auf der Grundlage zum Teil kleinerer bzw. älterer Untersuchungen auf den eigenständigen Bildungswert der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit. So hat sich etwa das DJI-Projekt „Jugendliche in neuen Lernwelten" mit außerschulischen Bildungs- und Lernprozessen beschäftigt (vgl. Wahler et al. 2004). Im Rahmen dieser Studie wurden über 2.000 Schülerinnen und Schüler im Alter zwischen 15 und 18 Jahren in vier Bundesländern (Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) hinsichtlich ihrer schulischen und außerschulischen Aktivitäten in Sport, Musik, Mediennutzung sowie in Jugendgruppen befragt und vor allem aufgefordert, ihre diesbezüglichen Lernerfahrungen zu beschreiben (vgl. zusammenfassend Züchner 2006). Sortiert nach den bereits zitierten, im 12. Kinder- und Jugendbericht unterschiedenen Kompetenzbereichen, berichten die Befragten auf der Grundlage ihrer Selbsteinschätzungen folgende Kompetenzzugewinne:

- Auf der Ebene sozialer Kompetenzen werden Lernerfahrungen im Umgang mit anderen Menschen bzw. die Erfahrung im Team sowie die Zusammenarbeit in der Gruppe betont. Darüber hinaus werden Lernerfahrungen im Umgang mit bestimmten Personengruppen (Kinder, ältere oder behinderte Menschen) berichtet.
- Hinsichtlich der personalen Kompetenzen werden Lernprozesse wie die Übernahme von Verantwortung und die Entwicklung von „Sekundärtugenden" (Verlässlichkeit, Pünktlichkeit etc.) benannt.
- Im Hinblick auf instrumentelle Kompetenzen werden insbesondere handwerklich-technische Fähigkeiten (vor allem in den technisch orientierten Jugendverbänden), die Entwicklung von Kenntnissen im Umweltschutz und im Umgang mit Flora und Fauna hervorgehoben.
- Bezüglich kultureller Kompetenzen wurden Aspekte wie Allgemeinbildung/Wissen, aber auch das Erlernen bestimmter Kulturtechniken (ästhetische und kulturelle Praktiken, Buchführung, Pflegetätigkeiten) benannt.

Auch wenn solche Befunde auf der Basis von Selbsteinschätzungen allenfalls explorativen Charakter haben, machen sie darauf aufmerksam, dass die jungen Befragten (zumindest aus ihrer subjektiven Sicht) der Mitwirkung in verbandlicher

Kinder- und Jugendarbeit komplexe Kompetenzentwicklungsprozesse zuordnen und dass es sich hierbei um ein breites Spektrum von unterschiedlichen Kompetenzbereichen handelt. Auch eine Re-Analyse der Daten der „Civic-Education-Studie" der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) von 1999 (vgl. Züchner 2006) belegt die eigenständige Bildungswirkung der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit. Der Vorteil dieser Untersuchung besteht darin, dass sie nicht lediglich auf Selbsteinschätzungen beruht, sondern – ähnlich wie die PISA-Studien – mittels Fragebogen politische Kompetenzen (politisches Wissen und Verständnis politischer Zusammenhänge) präzise erfasst (vgl. Torney-Purta et al. 2001). Die Studie umfasst konkrete Aktivitäten (Partizipation) in verschiedenen politischen, religiösen und fachlichen Jugendorganisationen als auch deren Intensität.

Hinsichtlich ihres politischen Wissens und politischen Verständnisses unterscheiden sich unterschiedliche Gruppen von Schülerinnen und Schülern untereinander. Diese Unterschiede hängen mit dem Faktor intensive Mitwirkung (mindestens einmal die Woche) in einer Jugendorganisation zusammen. Um Selektionseffekte auszuschließen, wurden schulbildungs- und schichtspezifische Einflüsse anhand eines Regressionsmodells geprüft. Das Ergebnis ist eindeutig: Zwar erweist sich die Schulform (als die am meisten erklärende Variable) als zentraler Einfluss auf das politische Wissen. Aber selbst bei Kontrolle aller weiteren infrage kommenden Einflussfaktoren (Bildungsniveau der Eltern etc.) bleibt der eigenständige Einfluss der Aktivität in Jugendorganisationen auf die politischen Kompetenzen und das politische Wissen bestehen (vgl. Züchner 2006, S. 206). Dies bedeutet, dass Schülerinnen und Schüler, die mindestens einmal in der Woche in Jugendorganisationen oder kirchlichen Gruppen oder ähnlichen Kontexten aktiv sind, höhere Werte sowohl im politischen Wissen als auch im politischen Verständnis erreichen als die, die gar nicht oder gelegentlich an solchen Aktivitäten teilnehmen.

Insgesamt erweist sich die Jugendverbandsarbeit als ein zwar begrenztes, aber insgesamt nach wie vor wichtiges Handlungs- und Lernfeld im Bereich der Demokratieerziehung. Es wird allerdings in der Zukunft verstärkt darauf ankommen, den programmatischen Anspruch der Kinder- und Jugendarbeit, ein wichtiger und wirksamer Ort für politische Bildungsprozesse zu sein, auch empirisch differenziert auf der Grundlage neuerer Daten zu belegen.

Dies ist vor allem auch deshalb erforderlich, da das Handlungsfeld der Kinder- und Jugendarbeit sowohl durch äußere gesellschaftliche Einflüsse vor neue Herausforderungen gestellt als auch im Hinblick auf seine Legitimität in Zweifel gezogen wird. Die ‚Zeitkonkurrenz' um den freien Nachmittag zwischen Schule und Jugendarbeit stellt bereits seit längerer Zeit ein erhebliches Konfliktfeld zwi-

schen diesen beiden pädagogischen Handlungsfeldern dar. Insbesondere die verbandlichen Vertreter der Kinder- und Jugendarbeit befürchten seit Langem, dass sich der Ausbau ganztätiger Angebote negativ auf die Handlungsbedingungen der verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit auswirken wird. Solche negativen Effekte konnten auf der Grundlage der Daten der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG) nicht festgestellt werden. Danach hat der Besuch von Ganztagsangeboten die Inanspruchnahmen außerschulischer Freizeit- und Bildungsangebote keineswegs nachhaltig beeinflusst (Züchner und Arnoldt 2011). Allerdings kann der Freiwilligensurvey solche Auswirkungen zumindest im Hinblick auf die Ausübung des freiwilligen Engagements nachweisen. So ist zwar die Engagementquote der Schülerinnen und Schüler in den letzten 15 Jahren um 17 Prozentpunkte von 38 Prozent (1999) auf 55 Prozent (2014) deutlich angestiegen (Vogel et al. 2016, S. 94), allerdings investieren die Schüler und Schülerinnen insgesamt weniger Zeit in ihr Engagement: Über die Altersgruppen hinweg nimmt der Anteil derjenigen zu, die sich mit bis zu zwei Stunden pro Woche engagieren; bei höherem Stundenumfang zeigt sich dagegen ein Trend zur Abnahme (Hameister et al. 2016, S. 339). Bei der Gruppe der Studierenden lässt sich – allerdings von einem hohen Niveau ausgehend – ein leichter Rückgang des Engagements feststellen (vgl. Picot 2012, S. 69ff.). Darüber hinaus sind Schülerinnen und Schüler, die am Ganztag teilnehmen sowie Studierende im Bachelor-Studium in geringerem Maße engagiert als die Vergleichsgruppen junger Menschen. Auswirkungen der Umstellungen im Bildungssystem auf das Ehrenamt in Jugendverbänden weist auch die neue Studie *Keine Zeit für die Jugendarbeit?!* aus. Was die äußeren Einwirkungen anbelangt, so belegt die aktuelle Studie neue Herausforderungen für dieses Handlungsfeld. Insbesondere die ‚Entgrenzung' von Schule in den Nachmittag hinein, die zeitliche und inhaltliche Verdichtung der Anforderungen an junge Menschen, die gestiegenen Mobilitätsanforderungen und die Mediatisierung des Alltags würden in der Praxis der Jugendverbände spürbar und machten neue Antworten erforderlich (vgl. Lange und Wehmeyer 2014).

So berichten etwa die in den Jugendorganisationen befragten haupt- und ehrenamtlich Tätigen, dass jungen Menschen heute für ehrenamtliches Engagement immer weniger zeitliche Ressourcen zur Verfügung stünden. Insbesondere die Veränderungen in der Schulzeit haben die herkömmlichen Praktiken in der Jugendverbandsarbeit herausgefordert. So berichten die Befragten, dass sich ehrenamtliche Aktivitäten auf den Abend und in die Wochenenden verlagerten und dass junge Menschen immer früher aus dem verbandlichen Ehrenamt ausstiegen. Auch die Terminfindung für Aktivitäten werde immer komplizierter. Dabei sind es nicht unbedingt – wie vermutet – die Schülerinnen und Schüler, die durch die Veränderungen im schulischen Bildungssystem zeitliche Vereinbarkeitsprobleme

zwischen Bildung und Ehrenamt artikulieren. Es sind vielmehr vor allem Studierende, die durch die Umstellung des Studiums auf konsekutive Studiengänge von einer Verdichtung des Alltags betroffen sind. Allerdings investieren Studierende im Schnitt mehr Zeit für das Engagement als Schülerinnen und Schüler. Insgesamt zeigt die Befragung, dass trotz der zeitlichen Vereinbarkeitsprobleme das Interesse an einem Ehrenamt bei den Befragten weiterhin hoch ist und auch die zeitlichen Ressourcen, die die befragten Ehrenamtlichen in ihr Engagement investieren, mit immerhin durchschnittlich sieben Stunden pro Woche relativ hoch ausfallen. Hier wird deutlich, dass es sich bei der Gruppe der tatsächlich aktiven jungen Menschen um eine Gruppe von besonders Engagierten handelt, während die anderen Gruppen junger Menschen erst gar nicht beim Engagement ankommen. Interessanterweise zeigt die Studie aber auch, dass die Jugendverbände bislang eher zögerlich und defensiv auf die Herausforderungen reagiert haben. Sowohl im Hinblick auf die verbandlichen Strukturen als auch im Hinblick auf Angebotsformen und Zeitstrukturen dieser Angebote berichten die haupt- und ehrenamtlich Mitwirkenden zwar von ersten Gegenmaßnahmen, von einer „offensiven" Gegenaufstellung der verbandlichen Jugendarbeit kann aber nicht die Rede sein.

Problematisch ist auch, dass die Jugendverbände offensichtlich ihr Potenzial für Demokratieerziehung keineswegs ausschöpfen. So zeigt etwa Sturzenhecker (2014) auf der Grundlage einer Re-Analyse vorliegender Studien, dass die Jugendverbände zwar durchaus in dem Sinne „Werkstätten der Demokratie" sind, insofern als zwar Kompetenzen durch die Übernahme von Verantwortung zum Beispiel in Leitungsfunktionen entwickelt werden, dass allerdings die Binnenkultur der Jugendverbände keineswegs unbedingt und durchgängig nach dem Muster einer Praxis demokratischer Debatten und Entscheidungen organisiert ist. So weisen die vorliegenden Studien auf eine partielle, mangelnde Demokratiepraxis hin[5] und es werden wenige Entscheidungsspielräume im Hinblick auf die Programminhalte berichtet. Auch eine Studie in vier Hamburger Jugendverbänden (vgl. Riekmann 2011) verweist auf eine Lücke zwischen dem programmatischen Anspruch auf einen demokratischen Umgang miteinander und der Beurteilung dieser Potenziale von Demokratiebildung durch die Mitglieder im Verein. In einigen Jugendverbänden enden die verbrieften Partizipationsrechte an den Grenzen kirchlicher bzw. erwachsenenverbandlicher Macht- und Entscheidungsstrukturen. Zusammenfassend stellt Sturzenhecker fest, dass die jugendverbandliche Kinder- und Jugendarbeit wie kaum ein anderes Feld – vor allem verglichen mit der Schule und dem Konsumsektor – für demokratierelevante Erfahrungen prädestiniert ist, dass allerdings

5 Beispielsweise wünschen sich viele Jugendliche in Sportvereinen mehr Partizipationsmöglichkeiten und es wird ihnen wenig Mitverantwortungsfähigkeit zugetraut.

die Vereinskultur und die Vereinsstrukturen diesem Anspruch nur bedingt entsprechen. Demnach besteht noch ein erheblicher Entwicklungsbedarf im Hinblick auf die Ausschöpfung der Möglichkeiten und Spielräume für eine Bildung in und zur Demokratie in der verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit.

5 Schule und bürgerschaftliches Engagement

Die Schule ist die Kerninstitution des formalen Bildungssystems und der Ort des scholarisierten Lernens. Ihre charakteristischen Merkmale und ihre Handlungslogik (Beteiligung als Pflicht; abstrakte Vermittlung von vermeintlich erfahrungsenthobenem Wissen; Leistungsorientierung; Selektion; professionelles pädagogisches Handeln etc.) scheinen sie in einen Gegensatz zu den Merkmalen und Handlungslogiken des bürgerschaftlichen Engagements zu setzen. Und doch wird es immer wichtiger, bürgerschaftliches Engagement – bzw. Bildung durch und im Engagement sowie für das Engagement – in der Institution Schule zu verankern. Dies hängt zum einen mit dem Pflichtcharakter von Schule zusammen. Denn die Schulpflicht – zumindest für bestimmte Schuljahre – führt dazu, dass die Institution Schule die einzige gesellschaftliche Instanz jenseits der Familie ist, die grundsätzlich alle Kinder und Jugendlichen der entsprechenden Altersjahrgänge erreicht. Angesichts der sozialen Selektivität der Zugänge zum bürgerschaftlichen Engagement kann die Schule daher eine wichtige kompensatorische Funktion erfüllen.

Die bislang vorliegenden vier Wellen des Freiwilligensurveys belegen, dass der Anteil freiwillig engagierter junger Menschen im Vergleich zu den anderen Altersgruppen relativ hoch ausfällt und über vier Untersuchungswellen hinweg kontinuierlich ansteigt (35 % in 1999 und 47 % in 2014) (Vogel et al. 2016). Insbesondere während der Schulzeit gehören junge Menschen mit einer Engagementquote von 52 Prozent zu einer der engagiertesten Bevölkerungsgruppen überhaupt. Allerdings gehen die Beteiligungsquoten bei Haupt- und Realschülerinnen und -schülern zurück, während das Engagement der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten weiterhin hoch ausfällt. Auch Studierende sind in höherem Maße freiwillig engagiert als Jugendliche in betrieblicher Ausbildung, obwohl die Auszubildenden inzwischen durchaus aufgeholt haben. Insgesamt verstärken sich die sozialen Unterschiede in der Beteiligung am Engagement im Jugendalter immer mehr. So steigen das Interesse und die Beteiligung bei jungen Menschen mit hohen Bildungsaspirationen und Bildungsabschlüssen an Engagement weiterhin an, während bei jungen Menschen mit niedrigen Bildungsaspirationen und Bildungsabschlüssen eher ein Rückgang der Beteiligung am Engagement zu beobachten ist. Da das freiwillige

Engagement aber – wie gezeigt – eine hervorragende Gelegenheit für informelle Kompetenzentwicklungsprozesse darstellt, ist es im bildungspolitischen Interesse, die soziale Selektivität des Zugangs zu Engagement als Bildungsgelegenheit zu reduzieren, um eine weitere Verfestigung bestehender Bildungsungleichheiten zu vermeiden.

5.1 Bürgerschaftliches Engagement in der Schule

Trotz der vermeintlich gegensätzlichen Merkmale von Schule und bürgerschaftlichem Engagement und der vergleichsweise geringen Einbettung der deutschen Schule als einer „öffentlichen Anstalt" in das umliegende Gemeinwesen bzw. die Zivilgesellschaft, gibt es durchaus vielseitige Bezüge zwischen der Institution Schule und dem bürgerschaftlichen Engagement. Die Voraussetzungen hierfür haben sich mit Entwicklungen in Richtung einer am ‚Gemeinwesen orientierten' Schule sowie vor allem dem Ausbau ganztagsschulischer Angebote sogar deutlich verbessert. Bürgerschaftliches Engagement in der Schule wird bereits heute von Lehrkräften, Eltern, Schülerinnen und Schülern sowie von Akteursgruppen aus dem Umfeld der Schule realisiert (vgl. z. B. Rauschenbach 2013). So ist zum Beispiel für die Profession der Lehrerinnen und Lehrer auf die vielfältigen, über berufliche Verpflichtungen hinausgehenden Aktivitäten dieser Berufsgruppe beim Engagement für die Schulentwicklung, für ergänzende Angebote zum Schulunterricht, Klassenfahrten, Arbeitsgemeinschaften, Beteiligung an der Organisation von Schulfesten etc. hinzuweisen. Auch das Engagement von Eltern hat im deutschen Schulsystem eine lange Tradition. Dieses Elternengagement scheint – folgt man dem Freiwilligensurvey – in den letzten Jahren sogar noch zugenommen zu haben. Jedenfalls lässt sich ein wachsendes Interesse von Müttern und Vätern an einer Mitwirkung in der jeweiligen pädagogischen Einrichtung ihres Kindes bzw. ihrer Kinder beobachten (Vogel et al. 2016). Dieses Engagement kann auf der Ebene der Einzelperson erfolgen oder aber die Form einer Mitarbeit in (Schulförder-) Vereinen und Initiativen annehmen. Schulfördervereine und ähnliche Vereinigungen konzentrieren sich keineswegs nur auf das Spenden von Geld, sondern bringen ein breites Spektrum von Aktivitäten und Unterstützungsformen in den Schulalltag ein, das von der Unterstützung bei der Renovierung von Schulräumen über die Organisation von Schulveranstaltungen bis hin zur Bereitstellung zusätzlicher pädagogischer Angebote bzw. die Herstellung von Kontakten zu außerschulischen bildungsrelevanten Akteuren reichen kann. Auch das Engagement von mittelständischen Unternehmern, die ihre Lehrwerkstatt bzw. ihre logistischen und finanziellen Möglichkeiten in eine bestimmte Schule einbringen, gehört in diesen Zu-

sammenhang. Das Engagement von Schülern und Schülerinnen kommt in ihrer Mitgestaltung des Schullebens durch die Übernahmen von Ehrenämtern (wie etwa Klassen- bzw. Schulsprecher und -sprecherinnen), Mitwirkung im Klassenrat bzw. durch weitergehende Beteiligungsformen etwa im Schulorchester, in Schülerfirmen, Schülercafés, Projekten etc. zum Ausdruck.

Ein weiterer Hinweis auf die bestehenden Verknüpfungen von Schule und freiwilligem Engagement ist die wachsende Anzahl von Projekten, bei denen Gruppen von Schülerinnen und Schülern – zumeist angeleitet durch eine einzelne Lehrkraft – ein Projekt des freiwilligen Engagements im umliegenden Gemeinwesen der Schule entwickeln und umsetzen. So werden zum Beispiel in Bayern – begleitet durch Freiwilligenagenturen und -zentren – vor allem in Haupt- und Realschulen Projekte umgesetzt, in denen sich die Schülerinnen und Schüler für einen bestimmten Zeitraum in außerschulischen Einrichtungen engagieren (beispielsweise das Projekt „change in" in Augsburg sowie das „Freiwillige Soziale Schuljahr" in Neustadt und Bamberg oder das Kooperationsprojekt „youngagement" in Regensburg) (Leitzmann und Röbke 2013). Darüber hinaus arbeitet das bereits erwähnte Projekt „jungbewegt – Dein Einsatz zählt" mit 40 Schulen in drei Bundesländern in den Modellkommunen Berlin, Magdeburg, Halberstadt und Mainz bei der Förderung von Engagementprojekten zusammen. Auch hier geht es um die Förderung von Projekten des bürgerschaftlichen Engagements mit Schülerinnen und Schülern im Umfeld der Schule. An diesen Projekten wird deutlich, dass die Verankerung des bürgerschaftlichen Engagements als einer wichtigen Komponente im Schulalltag häufig durch „Pioniere" – also durch einzelne Lehrkräfte oder Eltern – erfolgt. Der langfristige Bestand solcher Projekte ist allerdings – wie die Beispiele zeigen – gefährdet, wenn nicht im Verlaufe der Projektdurchführung starke Partner (Wohlfahrtsverbände, Freiwilligenagenturen, Kommunen) gefunden werden, die entsprechende Rahmenbedingungen und Ressourcen bereitstellen können bzw. die Verankerung des Projekts in der Schulhierarchie (sowohl bei der Schulleitung als auch im Lehrerkollegium) gelingt.

In diesem Zusammenhang wächst die Einsicht, dass die Schule – auch und gerade im Hinblick auf ihren Bildungsauftrag – von ihrer stärkeren Verankerung im und Vernetzung mit dem umliegenden Gemeinwesen profitieren kann. Sie gewinnt auf diese Weise zusätzliche Ressourcen für die Aufrechterhaltung eines immer anspruchsvoller werdenden (Ganztags-)Schulalltags in Form von ehrenamtlicher Mitwirkung, Mitarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, Verknüpfung schulischer und außerschulischer Bildungsorte etc. Zum anderen verbessert sie damit ihre Möglichkeiten, komplexe Bildungsprozesse des formalen wie non-formalen und informellen Lernens zu gewährleisten. Denn gerade bei der qualitätsvollen Ausgestaltung der außerunterrichtlichen Aktivitäten am Ort der Schule und der Er-

öffnung neuer, nicht-schulischer Erfahrungs- und Lernräume (z. B. durch Projekte im Gemeinwesen) ist die Schule auf die Beiträge nicht-schulischer Organisationen (Vereine, Verbände, Initiativen, Netzwerke) und Berufsgruppen (Freizeit- und Sozialpädagoginnen und -pädagogen, Akteure der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit etc.) angewiesen.

Die Entwicklungen der letzten Jahre zu einer „Kommunalisierung" des Bildungsgeschehens und der Ausgestaltung kommunaler Bildungslandschaften greift diese Bezüge aktiv auf mit dem Ziel, die unterschiedlichen Bildungsinstitutionen und -orte in einem gegebenen sozialen Raum systematisch miteinander zu vernetzen und zu verschränken, um die Teilhabechancen unterschiedlicher Gruppen junger Menschen an Bildung zu verbessern, die intergenerationale Vererbung sozialer Ungleichheit zu vermindern und ganzheitliche Kompetenzbildungsprozesse bei jungen Menschen (die über die Entwicklung kognitiver Fähigkeiten hinausreichen) zu ermöglichen. Dabei geht es insbesondere auch um die Stärkung von Daseins- bzw. Alltagskompetenzen, die es den Schülerinnen und Schülern erlauben, ihre Biografie aktiv zu gestalten und die Herausforderungen und Anforderungen der Umwelt mit ihren individuellen Bedürfnissen und Interessen ‚passförmig' zu verbinden.

Generell muss sich die Schule – sollen solche Projekte langfristig erfolgreich sein – für das bürgerschaftliche Engagement öffnen. Dies kann sowohl bedeuten, dass innerhalb der Schule selbst Freiräume für Engagement, Beteiligung und Partizipation eröffnet werden, oder aber, dass die Schule systematische Verbindungen zu Feldern und Akteuren des bürgerschaftlichen Engagements im umliegenden Gemeinwesen herstellt.

Ist-Stand der Öffnung von Schule für bürgerschaftliches Engagement und Partizipation: In beiden Hinsichten lässt sich ein erheblicher Entwicklungsbedarf erkennen. So ist zum Beispiel Partizipation innerhalb der Schule bislang wenig verbreitet und wird von den Schülern und Schülerinnen bislang auch als wenig wirkungsvoll erlebt. Bereits die Civic-Education-Studie aus dem Jahre 1999 hatte gezeigt, dass das Engagement in der Schule (Mitarbeit in Arbeitsgruppen, Übernahme von Funktionen wie Schülerrat, Klassensprecher, Mitwirkung im Schulparlament etc.) lediglich circa 13 Prozent der Schülerschaft einschließt (vgl. Torney-Purta 2002) – ein im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittlicher Wert. Auch die empirischen Forschungen zur Partizipation innerhalb der Schule konnten zeigen, dass die Mitbestimmungsmöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler an deutschen Schulen begrenzt sind und sich vor allem auf die Randbereiche des schulischen Alltags (Pausenhofgestaltung, Auswahl des Ziels der Klassenfahrt etc.) beziehen (vgl. Schmidt 2002; Fatke und Schneider 2005 sowie Bellenberg 2010). Schule stellt selbst aber eine soziale Organisation dar, die durch ihre for-

malen und informellen Strukturen inner- und außerhalb des Unterrichts erzieht und damit eine wirkmächtige soziale und politische Sozialisationsumwelt für die Schüler und Schülerinnen darstellt. Eine Stärkung ihrer Bereitschaft und Fähigkeiten zu Partizipation und Verantwortungsübernahme muss sich daher auch in einer entsprechenden demokratischen Ausgestaltung des Schulalltags und der Bereitstellung von partizipatorischen Lernfeldern niederschlagen.

Im Folgenden sollen mit der Demokratiepädagogik und dem Service Learning zwei einflussreiche Konzepte vorgestellt werden, die darauf abzielen, Civic Education bzw. Lernen durch Engagement (LdE) in der Schule zu verankern.

5.2 Der Ansatz der Demokratiepädagogik

Demokratiepädagogik zielt darauf ab, durch praktisches Tun und konkretes Handeln innerhalb der Schule demokratische Verhaltens- und Kommunikationsformen erlernen zu können und damit die Schule selbst als eine demokratische Institution auszugestalten. Insbesondere in dem Bund-Länder-Modellprogramm „Demokratie lernen & leben“ (Laufzeit 2002–2007) wurden in den beteiligten Schulen verschiedene Elemente und Ansatzpunkte für eine Demokratiepädagogik in der Schule entwickelt (vgl. Beutel et al. 2012 sowie Edelstein 2012). Vorläufer dieses Ansatzes sind unter anderem die Reformpädagogik in der deutschsprachigen Tradition sowie der amerikanische Pragmatismus, wie er von John Dewey für die Bildung fruchtbar gemacht worden ist. Das Demokratie-Lernen ist in dieser Tradition ein Prozess, der sich nicht auf die Aneignung abstrakter Wissensstoffe beschränkt, sondern der Lernen durch praktisches Tun sowie Lernen in Projekten und anhand von praktischen Handlungsproblemen in den Mittelpunkt stellt. Auch bei diesem Ansatz wird davon ausgegangen, dass es keine Vorbedingungen und Voraussetzungen (z. B. bestimmte Kompetenzen) für die Teilnahme an Partizipation und Verantwortungsübernahmen geben darf. Demokratische Kompetenzen werden vielmehr im praktischen Tun, also in der aktiven Beteiligung an solchen Mitwirkungsprojekten (möglicherweise in einem geschützten pädagogischen Raum), erworben.

Ausgehend von einem Verständnis von Demokratie als Herrschafts-, Gesellschafts- und Lebensform (vgl. Himmelmann 2001) geht es bei den Projekten der Demokratiepädagogik darum, Erfahrungen mit demokratischer Beteiligung und Verantwortungsübernahme bereits in der Schule zu eröffnen, um Kindern und Jugendlichen die Chance zu geben, sich im Rahmen ihrer Lebenswelt (hier: der Schule) die Regeln demokratischer Praxis der Gesellschaft anzueignen und zu erproben. Der Lebens- und Erfahrungsraum Schule wird hier als eine Gelegenheits-

struktur verstanden, die Kompetenzbildungsprozesse im Feld von Demokratie und Politik ermöglicht und befördert. Danach ist Schule ein Spiegel der demokratischen Kultur in der umliegenden Gesellschaft und zugleich die unmittelbare Lebenswelt der Schülerinnen und Schüler. Sie muss daher als eine demokratische Institution ausgestaltet werden, um Demokratie-Lernen als einen Prozess des erfahrungsgesättigten Einübens in Regeln in ‚Ernstsituationen' vollziehen zu können. Eine Beschränkung politischer Bildung auf Politik und politische Institutionen wäre viel zu eng, da ‚das Politische' nicht ausschließlich im Bereich des politischen Systems angesiedelt ist, sondern auch in den demokratischen Lebens- und Kulturformen des Alltags ihren Niederschlag findet bzw. finden muss.

Im Rahmen des BLK[6]-Programms „Demokratie lernen & leben" wurde ein breites Spektrum an Praxisbausteinen, Instrumenten und Materialien entwickelt, die – wie etwa der Klassenrat, Projektunterricht, Dilemma-Situationen und weitere Instrumente – inzwischen an vielen Schulen erprobt und weiterentwickelt worden sind. Über den quantitativen Verbreitungsgrad demokratiepädagogischer Experimente und Ansätze an deutschen Schulen liegen keine verlässlichen quantitativen Befunde vor. Ermutigende Praxisbeispiele weisen zwar darauf hin, dass an immer mehr Schulen mit solchen und ähnlichen Ansätzen gearbeitet wird, allerdings kann von einer Integration demokratiepädagogischer Ansätze in die Regelpraxis der Schulen des allgemeinbildenden Schulsystems nicht gesprochen werden. Es ist auch fraglich, ob bestimmte Instrumente des demokratiepädagogischen Ansatzes (wie etwa Dilemma-Situationen, die eine hohe sprachliche Reflexions- und Artikulationsfähigkeit voraussetzen) geeignet sind, um auch sozial benachteiligte und nicht bildungsaffine Gruppen von Schülerinnen und Schülern für demokratiepädagogische Handlungs- und Lernformen zu begeistern. Hier zeigt sich ein doppelter Weiterentwicklungsbedarf: Zum einen sollte das demokratiepädagogische Instrumentarium im Hinblick auf unterschiedliche Bildungsvoraussetzungen, Interessen- und Bedürfnislagen unterschiedlicher Gruppen von Schülerinnen und Schülern weiter ausdifferenziert und zum anderen der quantitative Ausbaustand demokratiepädagogischer Ansätze vorangetrieben werden.

5.3 Service Learning – Verantwortung und Lernen durch Engagement (LdE)

Eine weitere systematisierte Methode des Lernens für und im Engagement ist das Service Learning. Die Grundidee besteht dabei darin, dass Schülerinnen und

6 Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung.

Schüler in ihrer Gemeinde Aufgaben erledigen, sich auf diese Weise Kompetenzen aneignen und damit zugleich die Schule mit dem umliegenden Gemeinwesen vernetzen. Beispiele hierfür sind etwa eine Gruppe von Schülerinnen und Schülern, die im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft oder sonstiger extra-curricularer Aktivitäten in einer ländlichen Gemeinde einen Bachlauf säubert und pflegt; Schüler und Schülerinnen, die einen Besuchsdienst in einem nahegelegenen Altenheim organisieren, um damit den Bewohnerinnen und Bewohnern soziale Kontakte zu eröffnen und selbst vom intergenerationalen Lernen zu profitieren. Diese Form des Service Learnings ist in den USA – auf der Grundlage einer entsprechenden Gesetzgebung und öffentlicher Förderprogramme – zu einer weitverbreiteten Erscheinung geworden und erfasst inzwischen fast 80 Prozent aller allgemeinbildenden Schulen. In einigen Staaten ist das Durchlaufen einer bestimmten Stundenzahl im Service Learning eine Voraussetzung für den schulischen Abschluss (vgl. Furco und Billig 2002).

Das zentrale Merkmal dieser Methode des Lernens durch Engagement besteht darin, dass das von der Schule ausgehende Engagement nicht länger eine Aktivität am Rande von Schulalltag und Curriculum darstellt, sondern vielmehr systematisch mit dem Schulprogramm und den curricularen Aktivitäten verknüpft ist. Das zentrale Ziel läuft darauf hinaus, generelle Kompetenzbildungsprozesse, die auch in den Schulfächern eine Rolle spielen, mit Civic Education im Sinne einer Erziehung zur Demokratie, Verantwortungsübernahme und bürgerschaftlichem Engagement systematisch zu verbinden (vgl. Sliwka et al. 2004). Auch bei diesem Ansatz sollen den Schülerinnen und Schülern Gelegenheiten zur Übernahme persönlicher Verantwortung in realen Anforderungssituationen ermöglicht und damit sowohl Selbstwirksamkeitserfahrungen als auch Anstöße für die kognitive und soziomoralische Entwicklung gegeben werden.

Inzwischen sind auf der Grundlage empirischer Evaluationsstudien entsprechende Qualitätsstandards für Service Learning-Projekte entwickelt worden:

- *Realer Bedarf:* Da Service Learning-Projekte auf einen echten Bedarf reagieren, übernehmen die Schülerinnen und Schüler Aufgaben und Tätigkeiten, die sie als sinnvoll erleben und die auch von den Partnern als für sie bedeutungsvoll bewertet werden;
- *Curriculare Anbindung:* Die Projekte sind Teil des Unterrichts und werden mit Inhalten der Bildungspläne in einem breiten Spektrum von Schulfächern verknüpft;
- *Engagement außerhalb der Schule:* Die Projekte sind stets so angelegt, dass die Schüler und Schülerinnen in Lernorte außerhalb der Schule gelangen und dort nicht-schulische Möglichkeiten des Wissens- und Kompetenzerwerbs in ‚Ernstsituationen' erhalten;

- *Schülerpartizipation:* Die Schülerinnen und Schüler sind von Beginn an in die Planung und Durchführung des Service Learning-Projektes maßgeblich einbezogen und werden an Entscheidungen beteiligt;
- *Reflexion:* Die Erfahrungen und Wahrnehmungen bei der praktischen Arbeit im Projekt werden systematisch und regelmäßig im Rahmen von Schule und Unterricht reflektiert und damit verarbeitet;
- *Anerkennung:* Die Leistungen und das freiwillige Engagement der Schüler und Schülerinnen werden durch Feedback-Prozesse und durch öffentliche Anerkennungsveranstaltungen – etwa beim Abschluss des Projektes – gewürdigt und wertgeschätzt.[7]

Zum Service Learning gibt es inzwischen eine Vielzahl von zumeist nordamerikanischen wissenschaftlichen Evaluationen (vgl. Sliwka 2013, S. 158ff.). Diese Studien basieren in der Regel auf einem Kontrollgruppendesign und kontrollieren mögliche Selektionseffekte bei dem Zugang unterschiedlicher Schülergruppen zu diesen Projekten. Als zentrale Ergebnisse lassen sich folgende Befunde festhalten:

- Lernen durch Engagement scheint sich positiv auf die grundlegende Schulmotivation sowie die Lernmotivation von Kindern und Jugendlichen auszuwirken. Es erhöht die Problemlösekompetenz und kann zu einem tieferen Verständnis von Lerninhalten beitragen (vgl. z. B. Billig 2004).
- Nachhaltige Wirkungen haben Service Learning-Projekte auch auf die personalen und sozialen Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern (Selbstwirksamkeitserfahrungen in realen Problemkontexten stärken die intellektuelle und soziomoralische Entwicklung).
- Darüber hinaus werden berufsrelevante Kompetenzen wie das Lösen von Problemen, das Planen und effektive Kommunizieren eingeübt.
- Gefördert werden zudem ein höheres demokratisches und soziales Verantwortungsbewusstsein und ein größeres Interesse an gesellschaftlichen Problemen.
- Mehrere Studien belegen einen Zusammenhang zwischen der Teilnahme am Service Learning und einer Sensibilität für moralische, politische und ethische Fragen (vgl. Yates und Youniss 1996).
- Längsschnittstudien belegen eine erhöhte Motivation, sich auch über die Schulzeit hinaus im Gemeinwesen zu engagieren und schließlich

7 Die genannten Qualitätsstandards wurden vom bundesweiten Netzwerk der deutschen Service Learning-Schulen auf der Grundlage der Forschungsbefunde zu den Bedingungen der Wirksamkeit von Service Learning als Lernansatz entwickelt.

- begünstigt die Begegnung mit sozialen und ethnischen Gruppen außerhalb des eigenen Lebensumfeldes die Empathie und stärkt damit die soziale Kohäsion einer Gemeinde (vgl. Sliwka 2013).

Service Learning scheint insbesondere für Risikogruppen positive Lernpotenziale zu beinhalten. Eine Zusammenstellung entsprechender Studien von Seifert (2011) zeigt jedenfalls, dass Disziplin, Motivation und Identifikation mit der Schule durch die Teilnahme an Service Learning-Projekten steigen und Schulverweigerung sowie Vandalismus an der Schule abnehmen. Auch die Entwicklung positiver Arbeitseinstellungen und berufsbezogener Fähigkeiten und Fertigkeiten wird durch Service Learning-Projekte, die die entsprechenden Qualitätsmerkmale aufweisen, gesteigert. Auch Lehrkräfte, Schulen und Gemeinwesen scheinen vom Service Learning zu profitieren. So sind Lehrkräfte, die Service Learning-Projekte durchführen, zufriedener mit ihrer Arbeit und haben mehr Freude am Unterrichten als andere Kolleginnen und Kollegen, und auch das soziale Klima an Schulen kann durch Service Learning-Projekte verbessert werden. Die Gemeinde profitiert insofern von Service Learning-Projekten, als die Projekte wichtige Anliegen und Probleme im Gemeinwesen aufgreifen und bearbeiten und zur Entwicklung von Netzwerken zwischen Schulen und außerschulischen Akteuren beitragen. Auch stärken Service Learning-Projekte die Identifikation der Schülerinnen und Schüler mit ihrem Umfeld und befördern ihre Entwicklung zu aktiven Bürgerinnen und Bürgern, die in höherem Maße bereit sind, sich in die Gestaltung ihres Gemeinwesens mit eigenen Ressourcen und Ideen einzubringen.

Die Realisierung solcher positiven Effekte ist allerdings von bestimmten Voraussetzungen abhängig. Neben der Einhaltung der genannten Qualitätsstandards ist insbesondere eine mindestens halbjährige regelmäßige Teilnahme der Schülerinnen und Schülern an entsprechenden Service Learning-Aktivitäten zentral. Darüber hinaus sind die positiven Effekte im Bereich der Persönlichkeitsentwicklung davon abhängig, ob der Dienst einen direkten Kontakt zu (bedürftigen) Menschen ermöglicht und die in dieser Arbeit gemachten Erfahrungen systematisch reflektiert werden können. Die systematische Verzahnung von Service Learning mit dem Unterricht und den curricularen Zielen der Schule ist also eine zentrale Erfolgsbedingung für diese spezifische Lehr-Lernmethode. Dabei ist Service Learning keineswegs auf bestimmte Unterrichtsfächer beschränkt, sondern ist eine Lehr-Lernmethode, die prinzipiell in jedem Unterrichtsfach (also auch in den sogenannten MINT[8]-Fächern) umgesetzt werden kann.

8 Zu den MINT-Fächern gehören Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik.

Verbreitung: Die Methode des Service Learnings wurde in einem von der Freudenberg Stiftung finanzierten Pilotversuch im Schuljahr 2001/2002 unter Einbezug von zehn Schulen unterschiedlicher Schulformen aus den USA nach Deutschland übertragen (vgl. Sliwka et al. 2004). Inzwischen hat sich ein bundesweites Schulnetzwerk gegründet, das in allen 16 Bundesländern über 100 Schulen unterschiedlicher Schulformen dabei unterstützt, Service Learning zu institutionalisieren. Den bisherigen Stand der Erfahrungen und Umsetzung in Schulentwicklungsprozessen sind in einem Praxisbuch zusammengefasst (vgl. Seifert et al. 2012). Auch in den einzelnen Bundesländern haben sich entsprechende Netzwerke des Service Learnings gebildet, die durch Netzwerkstellen/Kompetenzzentren in einzelnen Bundesländern beraten und unterstützt werden. Eine herausragende Vorbildrolle hat sich in diesem Zusammenhang das Service Learning-Netzwerk in Sachsen-Anhalt erarbeitet. Hier sind inzwischen 38 Schulen[9] mit dauerhaften LdE-Aktivitäten vernetzt. Die Netzwerkstellen bzw. Kompetenzzentren im Netzwerk Service-Learning bieten Beratungs-, Planungs- und Evaluationsgespräche mit Lehrkräften, Schulleitungen und Schulsozialarbeiterinnen und -arbeitern, Informationsveranstaltungen zu LdE, landesweite und schulinterne Fortbildungen, Publikationen sowie Unterrichtsworkshops für Schülerinnen und Schüler. Darüber hinaus werden konkrete Unterstützungsangebote für Einzelschulen (Fundraising-Beratung, Vermittlung außerschulischer Kooperationspartner etc.) angeboten (vgl. Freiwilligen-Agentur Halle-Saalkreis e. V. Netzwerkstelle „Lernen durch Engagement“ 2014). Dabei werden die Rahmenbedingungen im deutschen Schulsystem für eine Ausbreitung des „Lernens durch Engagement“ als deutlich verbessert eingeschätzt:

- Die Eröffnung von Möglichkeiten für die Einzelschulen, eigene Profile, Schulprogramme und Schulcurricula zu entwickeln und dabei das schulische Umfeld als Lernressource einzubeziehen, erleichtert die Umsetzung von Service Learning als einer spezifischen Lehr-Lernmethode.
- Der Paradigmenwechsel im Bildungsbegriff nach PISA von Wissensvermittlung zur Kompetenzentwicklung eröffnet erweiterte Spielräume für ein Lernen durch reflektierte Handlungserfahrungen.
- Die Entwicklung hin von der Halbtags- zur Ganztagsschule schafft zeitliche Spielräume für die Erprobung komplexer pädagogischer Lernformen – wie das Lernen durch Engagement – und stärkt die Möglichkeiten für eine Kooperation von Lehrkräften in „professionellen Lerngemeinschaften“ (vgl. Sliwka 2013).

9 10 Grundschulen, 13 Sekundarschulen/Integrierte und Kooperative Gesamtschulen (IGS/KGS), 4 Förderschulen, 4 Gymnasien sowie 7 berufsbildende Schulen.

Als mögliche Hemmschwellen für die Einführung und Ausweitung von Service Learning gelten weniger die gesetzlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen als vielmehr das Problem der Nachhaltigkeit von Innovationsprozessen im Bereich der einzelschulischen Entwicklung (vgl. Sliwka 2013, S. 162). So lässt sich zwar nach dem PISA-Schock eine starke Tendenz beobachten, Einzelschulen in verschiedensten Hinsichten weiterzuentwickeln. Allerdings hat sich in diesem Zusammenhang ein ‚Überangebot' an innovativen Modellen und Reformvorschlägen entwickelt mit der Folge, dass die Schulen solche Innovationsanstöße zum Teil nur halbherzig und oberflächig umsetzen bzw. in einem frühen Stadium der Planung und Umsetzung wieder abbrechen. Die nachhaltige Einführung von Service Learning als Kernelement von Schule erfordert allerdings umfassende Schulentwicklungsprozesse und mittelfristige zeitliche Planungshorizonte. Es wird also in Zukunft vermehrt darauf ankommen, die Nachhaltigkeit einmal begonnener Reformprozesse durch Bereitstellung geeigneter Rahmenbedingungen zu unterstützen und den schulischen Akteuren dabei zu helfen, Widerstände und Konflikte durchzustehen, kollektive Lernprozesse zu durchlaufen und Motivationskrisen zu überbrücken. Nach einer Phase des Experimentierens und der Erprobung kommt es nun verstärkt darauf an, die ‚gute Praxis' an den erfahrenen Einzelschulen zu verstetigen und sie zu einem verlässlichen und beständigen Teil der Schulkultur zu machen sowie andere Schulen zu motivieren, sich auf diesen innovativen Weg zu begeben und ebenfalls Service Learning-Projekte durchzuführen.

5.4 Ganztagsschule und Schulentwicklung (innere und äußere Schulöffnung)

Auch wenn nach wie vor gilt, dass das bürgerschaftliche Engagement bzw. das Demokratie-Lernen bislang keineswegs systematisch Eingang in die allgemeine pädagogische Zielbestimmung von Schule gefunden haben (vgl. Edelstein 2007), gewinnt ein Verständnis von Bildung an Bedeutung, dem zufolge Kompetenzbildung mehr ist als kognitives Wissen. Es umfasst auch soziales Lernen sowie demokratische Beteiligung und bürgerschaftliche Kompetenzen. Um solche Dimensionen von Bildung fördern zu können, ist die Institution Schule allerdings auf die Erweiterung und Ergänzung herkömmlicher Formen des formalen Lernens in Unterrichtsprozessen angewiesen. Schule war immer schon ein Ort unterschiedlicher Formen und Modalitäten von Bildung und Lernen. Neben formalen Lernprozessen im Unterricht (die auch formalen Bewertungen wie Notengebung und Abschlusszertifikaten unterliegen), finden am Ort der Schule sowohl non-formale Bildungsprozesse (im Sinne von Bildungsangeboten im Bereich von Sport, Kultur,

Technik außerhalb des Unterrichts) als auch verschiedenste informelle Lernprozesse (im Freundeskreis bzw. in der Clique, in Pausen, in freiwilligen Angeboten etc.) statt. Allerdings bleiben diese verschiedenen Formen und Modalitäten der Bildung in der herkömmlichen Schule relativ unverbunden. Um formales, non-formales und informelles Lernen systematischer miteinander zu verknüpfen, bedarf es der inneren und äußeren Öffnung von Schule. Dabei läuft die innere Öffnung von Schule auf die Ablösung des 45-Minuten-Takts und die Einführung von handlungs- und erfahrungsbezogenen Unterrichtsformen hinaus. Die äußere Öffnung von Schule bezieht sich auf den Einbezug des sozialräumlichen Umfelds in ihr eigenes Handeln und die Intensivierung von Kooperationen mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Partnern. Konzeptionell sind es insbesondere Ansätze einer „Community Education", die eine systematische Verzahnung von Schule und Gemeinwesen einfordern (vgl. etwa Buhren 1997).

Die Kooperation mit außerschulischen Partnern und die Einbettung von Schule in das Gemeinwesen haben insbesondere in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung hinzugewonnen. Diese Kooperation und Vernetzung sind allerdings oft punktuell (z. B. in der Zusammenarbeit mit Schulpsychologen, mit dem örtlichen Jugendamt, mit Vereinen), ohne dass es zu einer intensiveren Verschränkung der jeweiligen Fachkulturen und Handlungslogiken kommt. Insgesamt muss es daher in Zukunft noch stärker darum gehen, Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Beteiligung am bürgerschaftlichen Engagement und das Lernen durch bürgerschaftliches Engagement dadurch zu stärken, dass die Schule sich außerschulischen Lernorten gegenüber öffnet und den Schülerinnen und Schülern Zugänge zu Lernprozessen in ‚Ernstsituationen' eröffnet. Hier bietet es sich an, mit Akteuren der Zivilgesellschaft – und hier insbesondere mit Vereinen und Trägern der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung – zusammenzuarbeiten, die im Feld des praktischen Engagement- und Politik-Lernens über einen großen Erfahrungsschatz sowie über Zugänge zu entsprechenden Handlungsfeldern verfügen (vgl. hierzu die Beispiele in Becker 2008).

Ganztagsschule: Gegenwärtig befindet sich das allgemeinbildende Schulsystem im Übergang von der Halbtags- zur Ganztagsschule. So betrug die Anzahl der Schulen mit Ganztagsangeboten in Deutschland über alle Schularten des Primar- und Sekundarbereichs I hinweg im Jahre 2011 circa 15.700 schulische Verwaltungseinheiten (vgl. AGBB 2014, S. 78f.). Dies entspricht einer bundesweiten Ganztagsquote von 56 Prozent aller Schulen, bei erheblichen Unterschieden zwischen den Bundesländern und den Schularten. Da der überwiegende Teil der Schulen mit Ganztagsangeboten nach dem offenen Ganztagsmodell organisiert ist, fällt der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die Ganztagsangebote nutzen, geringer aus. Im Jahre 2011 war es rund ein Drittel aller Schülerinnen und Schüler, die

Ganztagsangebote in Anspruch nahmen. Am häufigsten sind Ganztagsangebote an Integrierten Gesamtschulen (85 %) verbreitet sowie an Schulen mit mehreren Bildungsgängen (74 %). Darüber hinaus ist der Anteil von Schulen mit Ganztagsangeboten mit 65 Prozent bei den Hauptschulen ebenfalls hoch, während er bei den Grundschulen mit knapp 50 Prozent insgesamt am niedrigsten ausfällt.[10] Die Voraussetzungen für eine systematische Verknüpfung schulischer und außerschulischer Bildungsgelegenheiten und Lernfelder können sich durch die Ausweitung ganztagsschulischer Angebote grundsätzlich verbessern. Die Ganztagsschule bietet erweiterte zeitliche Spielräume für Bildung und Lernen, aber auch für die innovative Weiterentwicklung von Lehr-Lernformen und die Verzahnung formeller, non-formaler und informeller Bildungsgelegenheiten. Denn von Ganztagsschulen werden nicht nur eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Ausweitung der Betreuung) und eine intensive, differenzierte und längere Förderung von Kindern und Jugendlichen erwartet. Vielmehr geht es darüber hinaus um eine Schule, die Bildungs- und Freizeitaktivitäten in den Schulalltag integriert und sich gegenüber dem Sozialraum und der Lebenswelt der Schülerinnen und Schüler öffnet. Diese Zielsetzung ist sowohl in den Schulgesetzen als auch in den Ganztagsschulprogrammen der meisten Bundesländer verankert (vgl. Steiner und Arnoldt 2012, S. 23). Das Ziel ist somit nicht ‚mehr Schule', sondern vielmehr ‚mehr als Schule'! Die Weiterentwicklung betrifft hier vor allem die Herausbildung einer neuen Lernkultur durch das Zusammenführen schulischer und außerschulischer Angebote und Lehr-Lernformen sowie eine intensivere Verzahnung von Unterricht und Ganztagsangeboten (vgl. Holtappels et al. 2009). Dabei geht es auch darum, Inhalte und Aspekte aus dem Unterricht in den Ganztagsangeboten wieder aufzugreifen und durch andere erfahrungs- und praxisbezogene Vermittlungsformen zu vertiefen (z. B. beim Erlernen eines Musikinstruments, bei der Verbindung von Deutschunterricht und Theaterprojekt etc.) (vgl. Züchner 2013).

Gemessen an diesen grundsätzlichen Erwartungen und Möglichkeiten ist das Potenzial ganztagsschulischer Bildung allerdings bislang noch lange nicht ausgeschöpft. So zeigen die quantitativen und qualitativen Forschungen zur Begleitung des Ganztagsschulausbaus (vor allem die Forschung zur Entwicklung von Ganztagsschulen – StEG), dass sich die Anzahl und Intensität von solchen außerschulischen Kooperationen mit der Einführung ganztägiger Angebote keineswegs im Selbstlauf entwickeln (vgl. Arnoldt 2011; Olk et al. 2011). Insgesamt ist das Niveau der Kooperation zwischen innerschulischen Akteuren (Lehrkräften) sowie inner- und außerschulischen Partnern deutlich ausbaufähig (vgl. Olk et al. 2011). Auch die Verzahnung von Unterricht und Ganztagsangeboten – bzw. die Einfüh-

10 Dies hängt allerdings zum Teil mit der Arbeitsteilung zwischen Grundschulen und Horten in vielen (vor allem östlichen) Bundesländern zusammen.

rung neuer Zeitstrukturierungsmodelle (herkömmlicherweise Rhythmisierung genannt) – steht noch am Anfang (vgl. Arnoldt 2011). Solche Verknüpfungen stoßen insbesondere – aber nicht nur – in offenen Formen von Ganztagsschule an enge Grenzen, da die Beteiligung am Ganztag freiwillig erfolgt und die Organisation und Durchführung der Ganztagsangebote oft in die (alleinige) Verantwortung außerschulischer Partner fallen. Die Zusammenarbeit zwischen den Angehörigen unterschiedlicher pädagogischer Professionen erfolgt bislang weitgehend auf der Grundlage des angestammten professionellen Selbstverständnisses und ist in der Regel additiv und sequenziell. Eine Erweiterung eines pädagogisch-erzieherischen Handlungsrepertoires durch neue kooperative Angebotsformen ist nur in ersten Ansätzen erkennbar. Eine solche interprofessionelle Zusammenarbeit wäre aber gerade bei der Realisierung der Civic Education substanziell. Auch die erwartete kompensatorische Funktion – also die Überwindung herkunftsbedingter Bildungsbenachteiligungen – konnte die Ganztagsschule bisher nur bedingt erfüllen. So zeigen Analysen der StEG-Daten hinsichtlich der Nutzung von Ganztagsangeboten, dass insbesondere Faktoren wie die elterliche Unterstützung und Kontrolle sowie die Kontrolle von Lehrkräften und durch Peers die Entscheidung für eine Teilnahme am Ganztag beeinflussen. Allerdings gehören leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler in vergleichsweise geringem Maße zu den dauerhaften Nutzerinnen und Nutzern von Ganztagsangeboten, was die kompensatorischen Wirkungen von Ganztagsschulen deutlich reduziert (vgl. Steiner und Fischer 2011).

Ein zentraler Aspekt im Hinblick auf Civic Education ist die Einräumung von Partizipationschancen für die Schülerinnen und Schüler. In dieser Hinsicht zeigen die StEG-Daten, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten auch an der Ganztagsschule lediglich ein mittleres Niveau erreichen. In dieser Hinsicht ist die Ganztagsschule zumindest zurzeit nicht grundsätzlich anders als andere Schulen. Auch in Ganztagsschulen werden ältere Schülerinnen und Schüler in höherem Maße beteiligt als jüngere und die partizipationsrelevanten Themenfelder beziehen sich vor allem auf den außerunterrichtlichen Bereich (vgl. Arnoldt und Steiner 2010). In letzterem werden keine neuen Formen der Partizipation erprobt. Allerdings gibt es weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Angebotsgestaltung an der Ganztagsschule. Dies ist insofern von Bedeutung, als diese freiwilligen Nachmittagsangebote an Ganztagsschulen eine quantitativ höhere Bedeutung als an herkömmlichen Halbtagsschulen haben.

Was die Wirkungen von Ganztagschule auf Kompetenzbildungsprozesse und Lernerfolge von Schülerinnen und Schülern anbelangt, so gibt es durchaus einige positive Effekte zu verzeichnen (vgl. Züchner und Fischer 2011). Während die Ergebnisse im Hinblick auf fachliche Kompetenzen widersprüchlich sind, scheint der ganztägig organisierte Schulalltag zu einer Verbesserung des Schulklimas

und zu einer besseren sozialen Integration der Schülerschaft beizutragen. Darüber hinaus fördert der Ganztag auch das Wohlbefinden und die Lernzielorientierung der Schülerinnen und Schüler. Auch hinsichtlich der sozialen Kompetenzen gibt es positive Effekte. So tragen Ganztagsangebote dazu bei, problematische Verhaltensweisen wie etwa die Störung des Unterrichts, die Ausübung von Gewalt und Schulabsentismus zu reduzieren. Zudem sind Schüler und Schülerinnen an Ganztagschulen in höherem Maße bereit, soziale Verantwortung zu übernehmen. Allerdings hängen diese Wirkungen sowohl von der Dauer der Inanspruchnahme ganztagschulischer Angebote als auch von der pädagogischen Qualität dieser Angebote ab (vgl. ebd.).

6 Service Learning an Hochschulen

Die Lehr-Lernmethode Service Learning wird seit einigen Jahren auch erfolgreich an den Universitäten und Fachhochschulen implementiert. Auch hier geht es darum, dass Studierende gemeinwohlorientierte Tätigkeiten ausführen (Service) und inhaltlich ergänzende Lehrveranstaltungen (Learning) besuchen. Dabei werden sie sowohl wissenschaftlich als auch aufgabenbezogen von Lehrenden sowie Akteuren der Zivilgesellschaft angeleitet und begleitet. Im Rahmen einer strukturierten Reflexion in Lehrveranstaltungen verknüpfen die Lernenden ihre Erfahrungen aus der praktischen Tätigkeit mit ihren Wissensbeständen hinsichtlich fachlicher Fragestellungen, der persönlichen Entwicklung und gesellschaftlichen Bedeutung (vgl. Backhaus-Maul und Roth 2013).

Aufbau und Formen des Service Learnings an Hochschulen lassen sich am Beispiel der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg verdeutlichen (vgl. ebd.). So werden an der Martin-Luther-Universität (MLU) im fakultätsübergreifenden Ergänzungsbereich Angebote des Service Learning bereitgestellt, die Studierende aus unterschiedlichen Fachdisziplinen nutzen können. Diese Studierenden nehmen an einer Lehrveranstaltung teil, mit dem Ziel überfachliche Kompetenzen zu fördern. Daneben gibt es Angebote des fachbezogenen Service Learning, bei denen das Service Learning in das Fachstudium curricular eingebunden ist.

Ein besonderes Angebot in diesem Zusammenhang ist das Projekt „International Engagiert Studiert“, das als Studienmodul im Ergänzungsbereich Allgemeine Schlüsselqualifikation (ASQ) angesiedelt ist. Hier geht es um die Verbesserung der Teilhabechancen internationaler Studierender sowie um die Förderung interkultureller Kompetenzen sowohl der internationalen als auch der deutschen Studierenden. Dementsprechend setzten sich die Teams aus beiden Gruppen von Studierenden zusammen und setzen ein Projekt mit gemeinnütziger Zielstellung

(60 Stunden Engagement) um. Die MLU arbeitet bei der Durchführung des Service Learnings nach innen mit allen Fakultäten, dem International Office und dem Rektorat zusammen. Nach außen gibt es lokale und regionale Kooperationen beispielsweise zur Volksbank Halle, zur Stadt Halle sowie zu Stiftungen (u. a. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Robert Bosch Stiftung). Die Öffentlichkeitsarbeit wird mittels regionaler und überregionaler Tagungen betrieben. Ein wichtiger Kooperationspartner ist die Freiwilligen-Agentur Halle-Saalkreis e. V., die eine Mittlerfunktion zwischen der MLU und den regionalen gemeinnützigen Organisationen einnimmt, den fachlichen Austausch zu zivilgesellschaftlichen Themen organisiert und das Projekt „International Engagiert Studiert" gemeinsam mit der Universität umsetzt. Daneben führt die MLU gemeinsam mit vier weiteren Hochschulen das durch das Bundesfamilienministerium geförderte Projekt „Potenzialförderung für Lernen durch bürgerschaftliches Engagement" (Laufzeit: 2012–2015)[11] durch. Ziel ist die Zusammenarbeit von Hochschulen und Zivilgesellschaft durch die Dokumentation und Untersuchung von Methoden und Verfahren zur Entwicklung des Service Learnings, die Identifikation weiterer Kooperationsformen zwischen Hochschulen und Zivilgesellschaft und die Beratung interessierter Hochschulen. Als angestrebte Wirkungen werden die Anwendung von Studieninhalten in praktischen Kontexten, die Einführung von Innovationen in der Lehre, die Kooperation mit externen Partnern, die gesellschaftliche Öffnung und Internationalisierung der Hochschule sowie die Auslösung von Anregungen für praxisorientierte Forschung genannt. Aus der Sicht der Zivilgesellschaft sollen Mehrwerte durch die Bereitstellung fachlicher Expertise und Anregungen für gemeinwohlorientierte Organisationen durch die Herstellung von Kontakten zwischen Hochschule und gemeinnützigen Organisationen sowie durch die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen erreicht werden.

In einer Online-Befragung bei den bundesdeutschen Hochschulen wurden folgende Ziele identifiziert, die die Hochschulen bei der Umsetzung von Service Learning-Projekten verfolgen:

- die Stärkung der Sichtbarkeit der Hochschule, der Öffentlichkeitsarbeit und Profilierung;
- die Intensivierung der Beziehungen zwischen Hochschule und Region (Aufbau von Partnerschaften in der Region, Vernetzung zwischen Akteuren in der Region, Transfer in die Region);

11 Informationen zur Bilanztagung des Verbundprojekts „Potenzialförderung für Lernen durch bürgerschaftliches Engagement und gesellschaftliche Verantwortung an Hochschulen" verfügbar unter: www.bildung-durch-verantwortung.de/veranstaltungen/netzwerktreffen-berlin2015 (Abruf am 20.10.2016).

- die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements der Studierenden sowie die Öffnung der Universität für Belange der Zivilgesellschaft sowie nicht zuletzt
- die Förderung der Interdisziplinarität sowie der Verbindung von Praxis und Studium sowie die Verbesserung der Qualität der Lehre (vgl. Backhaus-Maul und Roth 2013, S. 27f.).

Die Ausbreitung und Umsetzung von Service Learning an Hochschulen wären ohne den Aufbau von Kooperationen und Vernetzungen nicht denkbar. So existiert etwa seit 2009 das Hochschulnetzwerk „Bildung durch Verantwortung" als Zusammenschluss von Hochschulen, die das zivilgesellschaftliche Engagement von Studierenden, Lehrenden und anderen Hochschulangehörigen stärken möchten. Wesentliches Ziel ist es, die Qualität des gesellschaftlichen Miteinanders, der akademischen Lehre sowie des Wissenstransfers zwischen Hochschulen und Gesellschaft zu verbessern. Das Hochschulnetzwerk hat derzeit 30 Mitgliedshochschulen aus dem gesamten Bundesgebiet (davon 16 Universitäten und 14 Fachhochschulen). Ein weiteres Mitglied ist die University of Applied Sciences Krems Österreich. Das bislang lose bestehende Netzwerk wurde im April 2015 in die Rechtsform des eingetragenen Vereins überführt.

In den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zeichnet sich die Gründung von Hochschul-Landesnetzwerken ab:

- In Bayern fördert der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft seit November 2014 einen Verbund bayrischer Universitäten und Fachhochschulen im Programm „Campus und Gemeinwesen". Die beteiligten Hochschulen streben eine stärkere Vernetzung des Hochschulbereichs mit der Zivilgesellschaft an.[12]
- Baden-Württemberg: Im November 2014 fand eine erste „Baden-Württembergische Service Learning Fachtagung" an der Hochschule für Technik in Stuttgart statt, die als Auftakt für die angestrebte landesweite Vernetzung zwischen den Hochschulen konzipiert war. Veranstalter waren das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst sowie mehrwert – Agentur für Soziales Lernen – gGmbH Stuttgart.
- Nordrhein-Westfalen: Im Rahmen einer Tagung, auf der der Preis „Ort des Fortschritts" an „UNIAKTIV – Zentrum für gesellschaftliches Lernen und soziale Verantwortung" als eine Initiative der Universität Duisburg-Essen verliehen wurde, wurde ein erstes Vernetzungstreffen der interessierten Hochschulen

12 Es handelt sich um die Hochschulen in Augsburg, Coburg, Neu-Ulm und München, die Munich Business School, die Technische Hochschule Amberg-Weiden, die Technische Hochschule Nürnberg, die Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt sowie die Universität Regensburg.

in Nordrhein-Westfalen unter Beteiligung von acht Hochschulen durchgeführt. Aus dieser Initiative soll ein landesweites Netzwerk für Service Learning an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen entstehen.

- Was den Stand der Entwicklung anbelangt, so stehen die deutschen Hochschulen sicher erst am Anfang. Allerdings haben in einer quantitativen Untersuchung immerhin 56 Hochschulleitungen von 368 Hochschulen (15 %) berichtet, dass an ihrer Hochschule Service Learning umgesetzt wird. Von diesen wiederum machten 35 Hochschulleitungen (9 %) detailliertere Aussagen zur Praxis der Umsetzung von Service Learning an ihrer Hochschule (vgl. Backhaus-Maul und Roth 2013, S. 129). Die Zukunft wird erweisen, ob diese Entwicklung eine vorübergehende Modeerscheinung oder einen langfristigen Trend zur gesellschaftlichen Öffnung der Hochschulen darstellt.

7 Educational und Local Governance in kommunalen Bildungslandschaften

Geht man von einem erweiterten Bildungsbegriff aus, versteht man also Bildung als einen komplexen Prozess des Erwerbs kultureller, instrumenteller, sozialer und personaler Kompetenzen, dann ist Bildung ‚weit mehr als Schule'. Bildung findet in einer Vielzahl von Bildungsorten und pädagogischen (sowie nicht-pädagogischen) Institutionen und Lernwelten statt. Aus der individuellen Perspektive des sich bildenden Subjektes betrachtet bedeutet dies, dass die Individuen in synchroner Perspektive an einer Mehrzahl unterschiedlicher Bildungsorte und Bildungswelten partizipieren und in diachroner Perspektive im Verlauf ihres Lebens unterschiedliche Bildungsinstitutionen und Bildungswelten durchlaufen. Dies bedeutet zum einen, dass es sich bei Bildung um einen lebenslangen Prozess handelt, der (spätestens) mit der Geburt beginnt und keineswegs mit dem Abschluss der Jugendphase endet (Bildung von Anfang an, Bildung als lebenslanger Prozess). Darüber hinaus steht das Individuum vor der Herausforderung, die Bildungserfahrungen aus verschiedenen gesellschaftlichen Kontexten zu synthetisieren und für die Entwicklung eines eigenen Lebensentwurfs und die Verwirklichung eigener Lebenspläne fruchtbar zu machen. Dabei ist zu vermuten, dass Bildungsprozesse umso wirksamer verlaufen, je mehr sie aufeinander aufbauen und in der Abfolge ‚aneinander anschließen'. Es kommt also auch auf die Kontinuität und Fortführung einmal begonnener Bildungsprozesse und auf die Ausgestaltung von Übergängen zwischen unterschiedlichen Bildungsorten und -institutionen (bruchlose Bildungsketten) an. In dieser Hinsicht hat der Durchgang durch die verschiedenen bildungsrelevanten Institutionen erbracht, dass Prozesse der Bildung für und durch

bürgerschaftliches Engagement – bzw. der Civic Education – in einigen Bildungskontexten und -institutionen nur ansatzweise und bruchstückhaft verwirklicht werden und kontinuierliche Bildungsprozesse – etwa beim Übergang von einer Institution (Kita) zur anderen (z. B. Grundschule) unterbrochen bzw. in anderer Weise fortgeführt werden. Die Wirkung von Demokratiebildung wird – um nur ein Beispiel zu geben – reduziert, wenn ein Kind, das eine Kindertagesstätte aus dem Programm „Kinderstube der Demokratie" durchlaufen hat, danach in eine Grundschule wechselt, in der Demokratiebildung keine Rolle spielt.

Genau hier setzt die Programmatik „kommunaler Bildungslandschaften" an. Denn wenn es zutrifft, dass Bildung nicht in einer Institution, sondern in einer Vielzahl von unterschiedlichen Institutionen und Kontexten vor Ort stattfindet, dann geht es nicht länger ausschließlich um die Betrachtung der Strukturen und der Wirksamkeit einzelner pädagogischer Institutionen, sondern es geht um eine Betrachtungs- und Steuerungsperspektive, die alle Bildungsorte und Lerngelegenheiten einbezieht, um die jeweils vorhandenen unterschiedlichen Potenziale und Besonderheiten dieser Lernmodalitäten besser ausschöpfen und nutzen zu können. Neben der Ausgestaltung der Binnenperspektive der pädagogischen Institutionen rücken damit die Beziehungen untereinander und die Verknüpfung der relativen Beiträge der einzelnen Kontexte und Institutionen für den Gesamtprozess der Bildung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Dies ist auch schon deshalb erforderlich, weil nun unter dem Gesichtspunkt der Bildung nicht ausschließlich die Institution Schule (mit ihrer Schulhierarchie) in den Blick gerät, sondern auch andere relevante Akteure wie die kommunale Erwachsenenbildung (Volkshochschule), die Kinder- und Jugendhilfe (Kindertagesbetreuung, Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Hilfen zur Erziehung etc.) sowie Angebote im Bereich der Gesundheit, der Kultur und der beruflichen (Aus-)Bildung.

Vor diesem Hintergrund ist „der Ruf nach einem vor Ort abgestimmten und koordinierten System von Bildung, Betreuung und Erziehung immer lauter geworden. Davon verspricht man sich nicht nur eine bessere Steuerung von lokalen Prozessen und ein besseres Zusammenwirken der verschiedenen Partner im Sozialisationsprozess. Es geht dabei vor allem um eine Neujustierung der Zusammenhänge zwischen den Partnern und der Verbindung von schulischer und außerschulischer Bildung und Förderung" (BMFSFJ 2013, S. 406). Grundlage für diese Programmatik ist die Einsicht, dass an der Produktion des öffentlichen Gutes ‚Bildung' nicht ein Akteur alleine (z. B. der Staat und seine Untergliederungen) beteiligt ist, sondern verschiedenste Akteursgruppen aus den Bereichen von Staat, Markt und Zivilgesellschaft, und dass dieser Prozess nur als Akt der „Ko-Produktion" gestaltet werden kann (vgl. Olk und Stimpel 2011 sowie Stolz 2012). Das Projekt der „kommunalen Bildungslandschaften" setzt nicht länger allein auf herkömmliche Mittel

der Exekutive und der Verwaltung (Gesetze, Erlasse, Dekrete und Verordnungen), sondern auf Governance-Formen wie ‚Gemeinschaft' und ‚Netzwerke'. So findet etwa der in staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft vorangetriebene Aufbau lokaler Bildungsnetzwerke zwischen Institutionen und Akteuren statt, die einander nicht weisungsberechtigt sind (vgl. Stolz 2012). Um diese Akteure auf gemeinsame Strategien und eine gemeinsame Programmatik zu verpflichten, bedarf es einer Aushandlungs- und Beteiligungskultur und einer horizontalen Koordinierung in Form von Steuerungs- und Projektgruppen, Bildungskonferenzen, Abstimmungsrunden etc.

Die bisherige Entwicklung von Projekten zu kommunalen Bildungslandschaften zeigt, dass jede Kommune ihren eigenen Weg geht und kommunale Bildungslandschaften in der kommunalen Bildungsplanung keine ‚festen Größen' (BMFSFJ 2013) darstellen. Insgesamt geht es dabei aber vor allem um den Aufbau eines kohärenten Systems von Bildung, Betreuung und Erziehung vor Ort durch den Aufbau eines kommunalen Bildungsmanagements und Bildungsmonitorings sowie die Umsetzung geeigneter Formen der Handlungskoordinierung zwischen gesamtstädtischen und teilräumlichen Akteursgruppen (vgl. die empirischen Befunde aus drei Großstädten bei Olk und Woide 2014).

Aus konzeptioneller Sicht bietet das Projekt der kommunalen Bildungslandschaften gute Perspektiven für die Weiterentwicklung einer Bildung im und für das bürgerschaftliche Engagement. Denn der systematische Blick auf Bildungsverläufe, auf die Herstellung von Anschlüssen zwischen unterschiedlichen Bildungsinstitutionen und auf die Weiterentwicklung der Kohärenz der Bildungsangebote könnte gerade in diesem Feld zu einer Verbesserung der Wirksamkeit entsprechender Ansätze einer Demokratiebildung führen. Es hat sich eindeutig gezeigt, dass die Umsetzung demokratiepädagogischer und verwandter Konzepte in Kindertageseinrichtungen, Jugendverbänden und -einrichtungen, Schulen und Hochschulen nur als ein umfassender Organisationsentwicklungsprozess realisiert werden kann, der sowohl in der Binnenperspektive der einzelnen Organisationen erhebliche Innovationsleistungen aller beteiligter Akteure als auch eine völlig neue Beziehungskultur zu externen Bildungspartnern erfordert. Dies ist aber ohne neue Formen der Kooperation und Vernetzung sowie der Begleitung und des Coachings undenkbar.

Allerdings zeigt die bisherige Entwicklung in diesem Feld ebenso, dass es hierbei nicht immer primär um Demokratiebildung, sondern vor allem auch um die Erfüllung von Erwartungen wichtiger Interessengruppen geht. Projekte zu kommunalen Bildungslandschaften sind Bestandteil von Metropolisierungsstrategien und ein Instrument des kommunalen Wettbewerbs, bei dem es immer auch um die Befriedigung der Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften für einen regio-

nalen Arbeitsmarkt geht. Insofern entsteht in diesem Zusammenhang – wie die empirischen Fallbeispiele zeigen – ein starker Sog in Richtung einer Bedeutungsaufwertung des schulischen Bildungsbereichs und des kommunalpolitischen Ziels einer Verbesserung der durch Zertifikate signalisierten Qualifikationsstruktur des regionalen Arbeitskraftpotenzials. Solche Tendenzen bergen die Gefahr in sich, dass die ‚andere Seite der Bildung', also informelle und non-formale Bildungsprozesse – nicht zuletzt auch wegen ihrer schwierigeren empirischen Nachweisbarkeit – abgewertet werden und die Einzelschulen doch wieder als zentrale Akteure in lokalen Bildungsnetzen agieren und den Kooperationspartnern die Spielregeln der Zusammenarbeit diktieren.

Um also die Gelingensbedingungen für Civic Education bzw. Bildung im und für das bürgerschaftliche Engagement in kommunalen Bildungslandschaften zu verbessern, wird es in Zukunft darauf ankommen, dass das Anliegen der Demokratiebildung in den lokalen Bildungsnetzen von starken Akteure kompetent vertreten wird und funktionsfähige Netzwerke zwischen den Akteuren in diesem Feld (Ganztagsschule, Akteure der Kinder- und Jugendarbeit, Freiwilligenagenturen, gemeinnützige Organisationen etc.) entwickelt werden. Dafür benötigen die Akteure der lokalen engagementfördernden Infrastruktur entsprechende finanzielle und fachliche Ressourcen und eine langfristige Planungsperspektive. Auf der anderen Seite stehen die Chancen für eine Verbesserung der nicht immer einfachen Kooperation zwischen (Ganztags-)Schule und Akteuren der Kinder- und Jugendarbeit keineswegs schlecht. Denn die strategischen Akteure der Ganztagsschulen sind sich bewusst, dass sie im Interesse einer qualitativen Weiterentwicklung des Ganztags auf die Beiträge externer Partner angewiesen sind. Dabei wird es darum gehen müssen, Formen einer hierarchischen Arbeitsteilung im Sinne einer Instrumentalisierung der externen Partner für rein innerschulische Zwecke zugunsten einer gleichberechtigten Partnerschaft zu ersetzen, bei der tatsächlich neue integrative und innovative Angebotsformen entwickelt werden. Diese Form der gleichberechtigten Zusammenarbeit bedarf allerdings auch einer entsprechenden Haltung und Bereitschaft aufseiten der Akteure der Kinder- und Jugendarbeit und einer entsprechenden professionellen Kompetenz.

Eine kohärente und alle Bereiche des Bildungssystems übergreifende Form der Bildungsvernetzung vor Ort erfordert eine einrichtungs- und sektorübergreifende Kooperation zwischen den bislang getrennt agierenden Geschäftsbereichen Schule, Jugendhilfe, Kultur, Gesundheit sowie Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Die Verantwortung für eine solche ressortübergreifende Kooperation liegt bei der Kommune, die eine Gesamtverantwortung für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots von Bildungsleistungen trägt. Dieser Prozess der Koordination und Kooperation über die Bereiche hinweg kann nur über die Installierung

eines gemeinsam getragenen Leitbilds und gemeinsamer Ziele erreicht werden, da die bereichsspezifischen Akteure gefordert sind, über Zuständigkeiten hinaus in Verantwortlichkeiten zu denken. Erst auf dieser Grundlage können ein bereichsübergreifendes kommunales Bildungsmanagement und eine integrierte Bildungsberichterstattung aufgebaut werden. Dabei hat sich auch gezeigt, dass lokale Bildungsnetze und ein kohärentes System der Bildung, Betreuung und Erziehung vor Ort nicht im Selbstlauf entstehen. Hierfür bedarf es der Bereitstellung entsprechender Beratungs-, Unterstützungs- und Förderangebote durch die kommunale Politik und Verwaltung sowie die Trägerorganisationen der operativen Einheiten vor Ort. So sind Einzelschulen, Kindertageseinrichtungen, Beratungsinstitutionen sowie einschlägig arbeitende Vereine und Initiativen zumeist damit überfordert, ein Netzwerkmanagement aufzubauen und erforderliche Organisationsentwicklungsprozesse einzuleiten. In vielen Städten wird daher mit einer unterstützenden Infrastruktur von regionalen Bildungsbüros, Stadtteilkoordinatoren, sonstigen professionellen „Kümmerern", selektiven Förderinstrumenten und kleinen Entwicklungsfonds gearbeitet. Im Bereich der Civic Education haben sich die entsprechenden landesweiten bzw. lokalen Netzwerke, Kompetenzzentren, Freiwilligenagenturen und Fort- und Weiterbildungsinstitutionen als hilfreich erwiesen. Dabei konzentrieren sich die Vernetzungsbeziehungen zum Teil auf die lokale Ebene, zum Teil gehen sie aber auch darüber hinaus und betreffen die Landes- oder sogar die Bundesebene. Für die Weiterentwicklung der demokratischen Alltagspraxis in den Einrichtungen sind allerdings vor allem die lokalen und landesweiten Unterstützungsagenturen zentral, da sie den Organisationsentwicklungsprozess intensiv und zeitnah begleiten können.

Darüber hinaus ist von entscheidender Bedeutung, ob die operativen pädagogischen Einheiten (Schulen, Kindertageseinrichtungen etc.) überhaupt über Dispositions- und Entscheidungsspielräume zur Veränderung ihrer organisationalen Praxis verfügen. So hat sich etwa bei der Stärkung von Beteiligungsrechten und -möglichkeiten für Kinder und Jugendliche in Kindertageseinrichtungen gezeigt, dass die Einführung neuer Umgangsweisen mit den Kindern entsprechende Entscheidungsfreiräume des Kita-Personals und eine unterstützende Haltung des Trägers voraussetzt. Erzieher und Erzieherinnen, die selbst über keinerlei Entscheidungsbefugnisse verfügen, sind keine glaubwürdigen Vertreter und Vertreterinnen der Demokratiepädagogik. Im Bereich des schulischen Bildungssystems haben sich die Einzelschulen erst mit dem Trend zur ‚Autonomisierung der Einzelschulen' überhaupt zu strategischen Akteuren weiterentwickelt. Die erweiterten Verfügungsrechte hinsichtlich der Schulprogrammarbeit, der Einstellung des Personals, der Verausgabung von Finanzmitteln und der Qualitätsentwicklung haben sich als bedeutsame Rahmenbedingungen für die Erprobung demokratiepädagogischer

Experimente erwiesen. Auch hier gilt: Eine Schule, die aufgrund ihrer subalternen Positionierung gegenüber der Schulhierarchie über keinerlei Entscheidungsbefugnisse verfügt, kann auch in ihrem Binnenraum keine demokratische Schulkultur entwickeln. Damit haben die veränderten Governance-Strukturen im schulischen Bildungssystem – hier die Autonomisierung der Einzelschulen – die Voraussetzungen für eine Bildung im und durch das bürgerschaftliche(n) Engagement nachhaltig verbessert.[13]

Eine weitere positive Rahmenbedingung für demokratiebezogene Lern- und Bildungsprozesse ist der verstärkte Einbezug von Akteuren der Stadtgesellschaft, also des Marktes und der Zivilgesellschaft. Damit wird Bildung nicht länger in den alleinigen Zuständigkeitsbereich von Kultusbürokratie und Lehrerprofession verwiesen, sondern als ein gemeinsames Anliegen eines großen Spektrums von Stakeholdern in der Stadtgesellschaft verstanden. Die hiermit verbundene verstärkte Relevanz zivilgesellschaftlicher Handlungslogiken im Bildungsbereich und die Akzeptanz zivilgesellschaftlicher Akteure als wichtige Partner im Bildungsprozess erleichtern die innere und äußere Öffnung von Bildungsinstitutionen und den Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure in partnerschaftliche Prozesse der Demokratiebildung.

Ob kommunale Bildungslandschaften also Prozesse der Civic Education unterstützen und befördern, hängt nicht zuletzt von dem zugrunde liegenden Verständnis von Bildungslandschaft ab. Wird das ‚entgrenzte' Verständnis von Bildung als ein umfassender Prozess der Entwicklung von Werthaltungen sowie instrumenteller, kultureller, sozialer und personaler Kompetenzen verstanden, dann kann es zu einer Wertschätzung und Bedeutungsaufwertung nicht-schulischer Bildungsakteure – und hier insbesondere auch der Akteure der Zivilgesellschaft – kommen mit der Folge, dass eine zivilgesellschaftliche Öffnung pädagogischer Institutionen möglich wird und Prozesse des erfahrungsgesättigten Lernens demokratischer Lebensformen gestärkt werden. Sind kommunale Bildungslandschaften allerdings lediglich Vehikel, mit deren Hilfe den Schulen angesichts neuer Herausforderungen weitere ‚Juniorpartner' zugeführt werden sollen, um herkömmliche Prozesse schulischer Bildung zu optimieren, dann wird die Chance einer systematischen Verknüpfung von kommunalen Bildungslandschaften und Lernen durch Engagement vertan.

13 Allerdings gibt es im Rahmen der Einführung der Output-Steuerung im schulischen Bildungssystem auch gegenläufige Tendenzen. So stehen Reformen wie die Einführung allgemeiner Bildungsstandards und die Output-Kontrolle der Bildungswirkungen von Einzelschulen durch Vergleichsarbeiten für einen gleichzeitigen Trend zur Zentralisierung (vgl. hierzu die Beiträge in Kussau und Brüsemeister 2007).

Zudem zeigt die bisherige empirische Forschung zu kommunalen Bildungslandschaften, dass die Dimension der Beteiligung der Kinder, Jugendlichen und Eltern bei der Umsetzung dieser Projekte – bis auf wenige Ausnahmen – deutlich unterbelichtet geblieben ist. Bildungslandschaften sind bislang keine Beteiligungslandschaften! Auch hier wird es in Zukunft darauf ankommen, bei der Umstrukturierung der Bildungsinfrastruktur vor Ort und der Einführung neuer Formen der Bildungsberichterstattung und Bildungsplanung die unmittelbaren Nutzerinnen und Nutzer zu beteiligen. Erst wenn Kinder, Jugendliche und Eltern – auch aus benachteiligten Milieus – Bildung zu ihrer eigenen Sache machen, wird das Projekt Bildungslandschaften erfolgreich sein.

8 Handlungsempfehlungen

8.1 Einführung

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass es eine Vielzahl an vielversprechenden Ansätzen zur Umsetzung von Strategien und Konzepten der Bildung für und durch das bürgerschaftliche Engagement gibt. Lernen im und durch Engagement – bzw. Civic Education – ist zumindest ein Bestandteil der Arbeit in Bildungsinstitutionen und kommunalen Bildungslandschaften. Es hat sich darüber hinaus gezeigt, dass die Einführung von Elementen einer ‚bürgerschaftlichen' Erziehung und Bildung von bestimmten Rahmenbedingungen abhängig ist. Unabhängig davon, ob es sich um Kindertageseinrichtungen, Jugendeinrichtungen, Schulen oder Universitäten handelt, immer stellen Prozesse wie eine innere und äußere Öffnung der jeweiligen Institution, die Entwicklung neuer Formen der Kooperation und Vernetzung mit dem Gemeinwesen bzw. mit der Gesellschaft, die Entwicklung und Erprobung wirksamer Modelle des Erlernens demokratischer und bürgerschaftlicher Kompetenzen sowie die Verankerung von Partizipation, gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme und Demokratie als Strukturbestandteile in die Alltagspraxis und als Kernbestandteil des Bildungsauftrags der jeweiligen Einrichtung maßgebliche Elemente dar. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass es zwar viele positive Beispiele und Ansätze guter Praxis gibt, dass aber noch lange nicht davon gesprochen werden kann, dass Bildung im und durch das bürgerschaftliche(n) Engagement ein regelhafter Bestandteil des bundesdeutschen Bildungssystems wäre. Es muss also in Zukunft darum gehen, die bestehenden Ansätze hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu überprüfen, gegebe-

nenfalls weiterzuentwickeln und in die Fläche zu tragen. Hierzu können die folgenden Handlungsempfehlungen beitragen.[14]

8.2 Handlungsempfehlungen für die Bundes- und Landesebene

A Bildung im und durch das bürgerschaftliche(n) Engagement einen zentralen Stellenwert in der öffentlichen und fachlichen Bildungsdiskussion geben.

Bildung zur aktiven und mündigen Bürgerschaft muss zum Kernauftrag sämtlicher Bildungsinstitutionen gehören. Dieser Auftrag kann nur durch eine Öffnung zum gesellschaftlichen Umfeld und durch Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteursgruppen realisiert werden. Durch unterschiedliche Formen einer Bildung im und durch das Engagement sollen sowohl alle Gruppen von Schülerinnen und Schülern gefördert als auch in besonderem Maße sozial benachteiligte Schüler und Schülerinnen unterstützt und gefördert werden.

Handlungsempfehlungen:

- Um den Stellenwert einer ‚bürgerschaftlichen' Erziehung und Bildung im öffentlichen Bildungsdiskurs zu stärken, sollte der Austausch und die Vernetzung zwischen den Akteuren der einzelnen Bereiche des Bildungssektors sowie der Bürgergesellschaft und der Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis unterstützt werden.
- Darüber hinaus sollte die Entwicklung (neuer) pädagogischer Ansätze und Lehr-Lernmethoden und ihre breite Umsetzung gefördert werden.

B Klare und verbindliche rechtliche Grundlagen für eine Bildung im und durch das bürgerschaftliche(n) Engagement schaffen.

Die normativen Bildungsziele in den unterschiedlichen Bereichen werden durch rechtliche Regelungen vorgegeben. Dies betrifft sowohl die Kindertagesstättengesetze (KiTaG) und Bildungspläne für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung als auch die Schulgesetze, Bildungspläne und Curricula. In allen einschlägigen rechtlichen Normierungen sollte ein eindeutiger Auftrag zur Civic

14 In die Formulierung der Handlungsempfehlungen sind auch die zentralen Inhalte des Impulspapieres des Koordinierungsausschusses des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement unter dem Titel „Schule der Bürgergesellschaft – Bürgergesellschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen", das am 15. Oktober 2014 vom Koordinierungsausschuss verabschiedet wurde, eingegangen.

Education mit konkreten Zielsetzungen, Kompetenzbereichen, Inhalten und Formaten (z. B. Fachunterricht, Praktika etc.) formuliert werden.

Handlungsempfehlungen:

- Einen klaren rechtlichen Bezugsrahmen herstellen, um Kitas, Schulen, Jugendeinrichtungen, Universitäten und weiteren Bildungsinstitutionen sowie engagierten Akteuren Orientierung und Handlungssicherheit zu geben;
- Civic Education sowie Bildung im und durch Engagement auch in den Förderrichtlinien und Landeskonzepten zur Entwicklung von Ganztagsschulen klar und eindeutig verankern.

C Kooperation von Bund und Ländern weiter ausbauen und Zusammenarbeit rechtlich absichern.

Wie insbesondere das BLK-Programm „Demokratie lernen & leben“ gezeigt hat, können neue Formen der bürgerschaftlichen Erziehung und Bildung durch breit angelegte Praxisprogramme wirkungsvoll gefördert werden. Ein Bund-Länder-Programm, das der Initiierung entsprechender pädagogischer Herangehensweisen sowie der Entwicklung einer entsprechenden Unterrichts-, Lern- und Schulkultur gewidmet ist, könnte entsprechende Entwicklungen sowohl in der Schule als auch in Kindertageseinrichtungen und weiteren Bildungsinstitutionen vorantreiben.

Handlungsempfehlungen:

- Das mit der letzten Föderalismusreform beschlossene Kooperationsverbot in (schulischen) Bildungsfragen lockern;
- Gemeinsame Anstrengungen von Bund und Ländern für eine möglichst frühzeitig beginnende Förderung von Engagement und Partizipation in Schulen ermöglichen;
- Ein Bund-Länder-Programm für Bildung im und durch Engagement entwickeln und umsetzen.

D Pädagogisches Personal grundständig qualifizieren sowie durch Aus-, Fort- und Weiterbildung unterstützen.

Die Förderung neuer Formen einer Bildung im und durch das bürgerschaftliche(n) Engagement benötigt Qualifizierung und Weiterbildung. Kita-Erzieherinnen und -Erzieher sowie Lehr- und weitere pädagogische Fachkräfte müssen bereits in ihrer grundständigen Ausbildung entsprechende pädagogische Haltungen und Handlungskompetenzen entwickeln. Darüber hinaus benötigen erfahrene Praktikerinnen und Praktiker geeignete Fort- und Weiterbildungsangebote, um neue Handlungsweisen erlernen und eine veränderte Praxis in den Institutionen umsetzen zu können.

Handlungsempfehlungen:

- Bildung im und durch Engagement in den Ausbildungsgängen von Erzieherinnen und Erziehern sowie Lehrkräften verankern und dieser Dimension einen hohen Stellenwert geben;
- Passgenaue Fort- und Weiterbildungen (auch in Form von Tandem-Fortbildungen) anbieten, evaluieren und weiterentwickeln.

E Durch Modellprojekte und Modellregionen Leuchttürme schaffen.

Insbesondere die Länder können mit zielgerichteten Programmen die Entwicklung und Erprobung von Projekten und Methoden einer Bildung durch und im Engagement erproben und stabilisieren. Dies würde Schulen bei ihrer anspruchsvollen Arbeit der Organisationsentwicklung unterstützen.

Handlungsempfehlungen:

- Die Chancen der Zusammenarbeit mit Kommunen, Zivilgesellschaft und Unternehmen für die Entwicklung konkreter Modellprojekten und Verfahren nutzen;
- Die Entwicklung und Umsetzung von Modellprojekten und -regionen durch finanzielle Ressourcen, Vernetzungsstrukturen, Qualitätskriterien sowie die Installierung wissenschaftlicher Begleitungen unterstützen sowie nicht zuletzt
- Gute Praxis verbreiten und bekannt machen.

F Bildung im und durch das bürgerschaftliche(n) Engagement in Bildungsinstitutionen wirksam unterstützen.

Die vorstehenden Ausführungen haben belegt, dass es für die einzelnen Bildungsinstitutionen hilfreich ist, auf pädagogische Materialien, praxistaugliche Empfehlungen, Handreichungen und die Aufbereitung gelungener Beispiele zurückgreifen zu können. Bund und Länder können bei der Herstellung solcher Arbeitsmaterialien an den Vorarbeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen (vor allem Stiftungen) anknüpfen, gemeinsam fehlende Materialien erarbeiten und neue Wege der Verteilung dieser Hilfsmittel entwickeln.

Handlungsempfehlungen:

- Bildungsinstitutionen (Kita, Schulen etc.) durch praktische Hilfestellungen (z. B. Methoden- und Materialienkoffer) ermutigen und unterstützen;
- Entsprechende Internetportale aufbauen;
- Öffentliche Aufmerksamkeit durch die Ausschreibung von Wettbewerben und Preisen erhöhen.

G Nicht nur in Projekte, sondern auch in Strukturen investieren.

Die Ansätze einer Civic Education bzw. einer Bildung im und durch Engagement werden in ihrer Wirksamkeit dadurch geschwächt, dass sie in der Regel zeitlich befristet gefördert werden. Eine nachhaltige Wirksamkeit erfordert aber längere Zeiträume und eine verlässliche Planungsperspektive. Insofern ist es für die Bildungsinstitutionen von hoher Bedeutung, ob sie in ihrer Innovationsarbeit auf stabile Begleitstrukturen der Beratung, Schulung und des Coachings zurückgreifen können. Solche Funktionen werden auf der Landes- und kommunalen Ebene insbesondere von den Infrastrukturen der Engagementförderung (Freiwilligenagenturen, Ehrenamtsbörsen, Seniorenbüros, Mehrgenerationenhäuser, Jugendverbände etc.) erfüllt. Auf der Landesebene sind es insbesondere Netzwerke der Engagementförderung sowie überregionale Fort- und Weiterbildungsinstitutionen.

Handlungsempfehlungen:

- Eine langfristige und verlässliche Förderung von gesellschaftlichen Akteuren im Bereich von Civic Education bzw. Bildung im und durch das bürgerschaftliche(n) Engagement;
- Aufbau einer nachhaltigen Förderung der Infrastrukturen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene.

H Evaluation und Bildungsmonitoring

Die entwickelten Ansätze zu einer Verwirklichung einer Civic Education und Bildung im und durch Engagement müssen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und im Hinblick auf Qualitätskriterien weiterentwickelt werden.

Handlungsempfehlungen:

- Civic Education und Bildung im und durch das Engagement müssen in den konzeptionellen Grundlagen des Bildungsmonitorings des Bundes und der Länder verankert sein;
- Praxisprojekte und neue Lehr-Lernformen im Bereich der demokratischen Bildung und des bürgerschaftlichen Engagements sollten fortlaufend evaluiert und entlang der Evaluationsergebnisse kontinuierlich fortentwickelt werden;
- Die erst im Aufbau befindliche Wirkungsforschung in diesem Feld sollte nachhaltig gefördert werden;
- Deutschland sollte an der International Civic and Citizenship Editional Study (ICCS) 2016 teilnehmen, die analog zu PISA und anderen internationalen Schulleitungsvergleichsforschungen Stand und Entwicklungen im Bereich von Civic Education im internationalen Vergleich misst.

8.3 Empfehlungen für die kommunale Ebene

Die Weiterentwicklung von Ansätzen einer Bildung im und durch das bürgerschaftliche(n) Engagement auf lokaler Ebene ist von der Entwicklung entsprechender kleinräumiger Formen der Vernetzung und Kooperation sowie der Einleitung anspruchsvoller Organisationsentwicklungsprozesse abhängig. Dies erfordert eine entsprechende Unterstützung und Förderung durch kommunale Politik und Verwaltung. Die ‚Entsäulung' bildungsrelevanter Geschäftsbereiche durch engere Kooperation beispielsweise zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe, der Aufbau eines integrierten Bildungsmonitorings sowie eine integrierte Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung können den Aufbau vernetzter Bildungslandschaften voranbringen und zu einer Erhöhung der Kohärenz der Bildungsangebote vor Ort beitragen.

Handlungsempfehlungen:

- Kommunale Politik sollte klar und eindeutig Verantwortung im Bildungsbereich übernehmen und ein entsprechendes kommunales Leitbild für die kommunale Bildungslandschaft entwickeln;
- Die Handlungsziele und Schritte für die Umsetzung einer Strategie für eine kommunale Bildungslandschaft sollten durch klare politische Beschlüsse beauftragt und damit der politische Wille hierfür artikuliert werden;
- Bei der Planung und Umsetzung von Projekten für kommunale Bildungslandschaften sollte ein umfassendes Bildungsverständnis zugrunde gelegt werden, das sich nicht auf schulisch relevante Bildungsprozesse beschränkt, sondern alle potenziellen Bildungsakteure mit ihren Beiträgen einbezieht und auch Prozesse der informellen und non-formalen Bildung systematisch mitberücksichtigt und wertschätzt;
- In die Zielsysteme kommunaler Bildungspolitik sollte die Civic Education bzw. die Bildung im und durch das Engagement strukturell verankert und mit einer hohen Bedeutung versehen werden;
- Bei der Entwicklung einer Infrastruktur zur Unterstützung und Förderung lokaler Bildungsvernetzungen sollten die engagementsfördernden Einrichtungen und die zivilgesellschaftliche Infrastruktur in maßgeblicher Form einbezogen und durch verlässliche Förder- und Unterstützungsstrukturen in ihrer Planungssicherheit gestärkt werden;
- Im Kontext der Strategie für kommunale Bildungslandschaften sollten die Kommunen auch ein Konzept der Engagementförderung entwickeln und in diesem Kontext den Bereich der ‚bürgerschaftlichen' Erziehung und Bildung prominent verankern.

Literaturverzeichnis

[AGBB] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.). (2012). *Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

[AGBB] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.). (2014). *Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Albert, M., Hurrelmann, K, Quenzel, G., & TNS Infratest Sozialforschung (2010). *16. Shell Jugendstudie. Jugend 2010*. Deutsche Shell Holding GmbH (Hrsg.). Hamburg.

Arnoldt, B. (2011). Kooperation zwischen Ganztagsschule und außerschulischen Partnern. Entwicklung der Rahmenbedingungen. In: Fischer, N., Holtappels, H.-G., Klieme, E., Rauschenbach, Th., Stecher, L., & Züchner, I. (Hrsg.), *Ganztagsschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG)* (S. 312–329). Weinheim: Beltz Juventa.

Arnoldt, B., & Steiner, C. (2010). Partizipation an Ganztagsschulen. In: Gaiser, W., Betz, T., & Pluto, L. (Hrsg.), *Partizipation von Kindern und Jugendlichen – Akteure, Institutionen, Projekte – Forschungsergebnisse und gesellschaftliche Herausforderungen* (S. 155–177). Schwalbach/Ts: Wochenschau Verlag. (auch erschienen als Lizenzausgabe bei der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2010)

Backhaus-Maul, H., & Roth, C. (2013). *Service Learning an Hochschulen in Deutschland. Ein erster empirischer Beitrag zur Vermessung eines jungen Phänomens*. Wiesbaden.

Becker, H. (2008). *Politik und Partizipation in der Ganztagsschule*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Bellenberg, G. (2010). Chancengleichheit. In: Jordan, S., & Schlüter, M. (Hrsg.), *Lexikon Pädagogik. Hundert Grundbegriffe* (S. 65–67). Stuttgart: Reclam.

Beutel, W., Fauser, P., & Rademacher, H. (2012). Demokratiepädagogik. In: Beutel, W., Fauser, P., & Rademacher, H. (Hrsg.), *Jahrbuch Demokratiepädagogik 2012: Aufgabe für Schule und Jugendbildung* (S. 17–38). Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Billig, S. H. (2004). Heads, Hearts, and Hands. The Research on K-12 Service-Learning. In: National Youth Leadership Council (NYLC) (Hrsg.), *Growing to Greatness 2004. The State of Service-Learning Project* (S. 12–25). Saint Paul MN.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005). *Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, 12. Kinder- und Jugendbericht*. Bonn.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013). *Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, 14. Kinder- und Jugendbericht*. Bonn.

Buhren, C. G. (1997). *Community Education*, Münster [u. a.]: Waxmann.

Dohmen, G. (2001). *Das informelle Lernen. Die internationale Erschließung einer bisher vernachlässigten Grundform menschlichen Lernens für das lebenslange Lernen aller.* Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.). Bonn.

Düx, W., Prein, G., Sass, E., & Tully, C. (2009). *Kompetenzerwerb im freiwilligen Engagement. Eine empirische Studie zum informellen Lernen im Jugendalter.* Wiesbaden: VS Verlag.

Edelstein, W. (2012). Demokratie als Praxis und Demokratie als Wert. In: Beutel, W., Fauser, P., & Rademacher, H. (Hrsg.), *Jahrbuch Demokratiepädagogik 2012.: Aufgabe für Schule und Jugendbildung* (S. 39–51). Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Edelstein, W. (2007). *Schule und bürgerschaftliches Engagement*. Vortrag auf der Fachtagung „Bürgergesellschaft und Bildung – Gesellschaftliches Engagement als Bildungsziel" am 17. September 2007. Berlin.

Enquete-Kommission (2002). *„Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements"*. Deutscher Bundestag. Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft (Schriftenreihe, Band 4). Opladen.

Europäische Kommission (2000). Memorandum über Lebenslanges Lernen. Brüssel. http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/MemorandumDe.pdf. Abruf am 29.01.2013.

Fatke, R., & Schneider, H. (2005). *Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Daten, Fakten, Perspektiven*. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Frank, S. (2005). Demokratiebaustein „Civic education" – was ist das? BLK-Programm „Demokratie lernen & leben". Berlin. http://blk-demokratie.de. Abruf am 14.04.2016.

Freiwilligen-Agentur Halle-Saalkreis e. V. Netzwerkstelle „Lernen durch Engagement" Sachsen-Anhalt (2014). *Engagierte Schüler*innen lernen nachhaltiger. Lernen durch Engagement – Service-Learning an Schulen in Sachsen-Anhalt*, Halle (Saale).

Furco, A., & Billig, S. H. (Hrsg.). (2002). *Service Learning. The Essence of the Pedagogy*. Greenwich: Connecticut.

Gaiser, W., & Gille, M. (2012). Soziale und politische Partizipation. Trends, Differenzierungen, Herausforderungen. In: Rauschenbach, T., & Bien, W. (Hrsg.), *Aufwachsen in Deutschland. AID:A – Der neue DJI-Survey* (S. 136–159). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Gaiser, W., Gille, M., & de Rijke, J. (2008). Wer beteiligt sich in Vereinen und Verbänden? Ergebnisse aus dem DJI-Jugendsurvey. In: Deutscher Bundesjugendring (Hrsg.), *Partizipation in Jugendverbänden* (S. 21–29). Berlin.

Gensicke, T., & Geiss, S. (2010). *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009*. Berlin.

Hameister, N., Doreen M., & Ziegelmann J. P. (2016). Zeitlicher Umfang, Häufigkeit und biografische Dauer des freiwilligen Engagements. In: Simonson, J., Vogel, C., & Tesch-Römer, C. (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht* (S. 329–348). Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Hansen, R., Knauer, R., & Sturzenhecker, B. (2011). *Partizipation in Kindertageseinrichtungen. So gelingt Demokratiebildung mit Kindern!* Weimar u. Berlin: Verlag das netz.

Himmelmann, G. (2001). *Demokratie lernen als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform. Ein Lehr- und Studienbuch*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Holtappels, H.-G., Kamski, I., & Schnetzer, Th. (2009). Qualitätsrahmen für Ganztagsschulen. In: Kamski, I., Holtappels, H.-G., & Schnetzer, Th. (Hrsg.), *Qualität von Ganztagsschule. Konzepte und Orientierungen für die Praxis* (S. 61–88). Münster: Waxmann.

Kalicki, B., Wehrmann, I., & Wüst, J. (Hrsg.). (2012). *Familien- und Bildungspolitik im Wandel: Eine Zwischenbilanz*. Weimar/Berlin: Verlag das Netz.

Knauer, R. (2007). In der Kinderstube der Demokratie – Engagement in Kindertageseinrichtungen. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Vorbilder bilden – Gesellschaftliches Engagement als Bildungsziel* (S. 113–124). Gütersloh.

Koordinierungsausschuss des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement (2014). *Schule der Bürgergesellschaft. Bürgergesellschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen*. Berlin.

Kussau, J., & Brüsemeister, Th. (2007). *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Laewen, H.-J. (Hrsg.). (2002). *Bildung und Erziehung in der frühen Kindheit*. Weinheim, Berlin u. Basel: Beltz Juventa.

Lange, M., & Wehmeyer, K. (2014). *Jugendarbeit im Takt einer beschleunigten Gesellschaft. Veränderte Bedingungen des Heranwachsens als Herausforderung*. Weinheim und München: Beltz Juventa.

Leitzmann, C., & Röbke, Th. (2013). Schulöffnung und Schulkooperationen. Brücken bauen zwischen Schule und Gemeinwesen. In: Hartnuß, B., Hugenroth, R., & Kegel, Th. (Hrsg.), *Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen* (S. 141–150). Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Meinhold-Henschel, S., & Hartnuß, B. (2014). Mitentscheiden und Mithandeln – Junge Menschen als Akteure der Zivilgesellschaft. *BBE-Newsletter*, 18/2014.

Metz, E., McLellan, J. A., & Youniss, J. (2003). Types of voluntary service and adolescents civic development. *Journal of Adolescent Research*, 18, S. 188–203.

Olk, Th., & Hartnuß, B. (2011). Bürgerschaftliches Engagement. In: Olk, Th., & Hartnuß, B. (Hrsg.), *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement* (S. 145–162). Weinheim u. Basel: Beltz Juventa.

Olk, Th., & Stimpel, Th. (2011). Kommunale Bildungslandschaften und Educational Governance vor Ort. Bildungspolitische Reformpotenziale durch Kooperation und Vernetzung formeller und informeller Lernorte? In: Bollweg, P., Otto, H.-U. (Hrsg.), *Räume flexibler Bildung. Bildungslandschaft in der Diskussion* (S. 169–188). Wiesbaden: VS Verlag.

Olk, Th., Speck, K., & Stimpel, Th. (2011). Professionelle Kooperation unterschiedlicher Berufskulturen an Ganztagsschulen – Zentrale Befunde eines qualitativen Forschungsprojekts. In: Stecher, L., Krüger, H.-H., & Rauschenbach, Th. (Hrsg.), *Ganztagsschule – Neue Schule? Eine Forschungsbilanz* (S. 63–80). Wiesbaden: VS Verlag.

Olk, T., & Woide, C. (2014). Educational Governance vor Ort – mehr Bildungsgerechtigkeit durch „vernetzte Bildung"? *Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Zeitschrift des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.* 3, S. 121–124.

Overwien, B. (2005). Stichwort: Informelles Lernen. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaften, 3/2005*, S. 339–355.

Picot, S. (2012). *Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher im Wandel*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Pothmann, J. (2008). Aktuelle Daten zu Stand und Entwicklung der Kinder- und Jugendarbeit – eine empirische Analyse. In: Linder, W. (Hrsg.), *Kinder- und Jugendarbeit wirkt. Aktuelle und ausgewählte Evaluationsergebnisse der Kinder- und Jugendarbeit* (S. 21–36). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rauschenbach, Th. (2013). Schule und bürgerschaftliches Engagement. Zwei getrennte Welten? Anmerkungen zu einer schwierigen Beziehung. In: Hartnuß, B., Hugenroth, R., & Kegel, Th. (Hrsg.), *Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven*

für moderne Bildung und gute Schulen (S. 27–40). Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Reinders, H. (2005). *Jugend. Werte. Zukunft. Wertvorstellungen, Zukunftsperspektiven und soziales Engagement im Jugendalter.* Schriftenreihe der Landesstiftung Baden-Württemberg. Stuttgart.

Riekmann, W. (2011). *Demokratie und Verein. Potenziale demokratischer Bildung in der Jugendarbeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schäfer, G. (Hrsg.). (2003). *Bildung beginnt mit der Geburt. Förderung von Bildungsprozessen in den ersten sechs Lebensjahren*. Weinheim, Berlin u. Basel: Beltz Juventa.

Schmidt, H. (Hrsg.). (2011). *Empirie der Offenen Kinder- und Jugendarbeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schmidt, R. (2002). Schülerpartizipation im Schulleben und Unterricht. In: Kürger, H.-H., Reinhardt S., Kötters-König C., Pfaff N., Schmidt, R., Krappidel, A., & Tillmann, F. (Hrsg.), *Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt* (S. 103–114). Band 18: Studien zur Schul- und Bildungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag.

Seifert, A. (2011). *Resilienzförderung an der Schule. Eine Studie zu Service-Learning mit Schülern aus Risikolagen*. Wiesbaden: VS Verlag.

Seifert, A., Zentner, S., & Nagy, F. (2012). *Praxishandbuch Service Learning. „Lernen durch Engagement" an Schulen. Mit Materialien für Grundschule und Sekundarstufe*. Weinheim: Beltz Juventa.

Shell Deutschland Holding (Hrsg.). (2010). *Jugend 2010. Eine pragmatische Generation behauptet sich*. 16. Shell Jugendstudie. Frankfurt am Main.

Simonson, J., & Romeu Gordo, L. (2016). Qualifizierung im freiwilligen Engagement. In: Simonson, J., Vogel, C., & Tesch-Römer, C. (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Sliwka, A. (2013). Service Learning: Lernen durch Engagement an Schulen in Deutschland. In: Hartnuß, B. Hugenroth, R., & Kegel, Th. (Hrsg.), *Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen* (S. 153–166). Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Sliwka, A. Petry, Ch., & Kalb, P. E. (2004). *Durch Verantwortung lernen. Service Learning: Etwas für andere tun*. Weinheim: Beltz Juventa.

Steiner, Ch., & Arnoldt, B. (2012). Mehr als Lernen. *DJI (Deutsches Jugendinstitut) Impulse* (3), S. 22–25.

Steiner, Ch., & Fischer, N. (2011). Wer nutzt Ganztagsangebote und warum? In: Stecher, L., Krüger, H.-H., & Rauschenbach, Th. (Hrsg.), *Ganztagsschule – Neue Schule? Eine Forschungsbilanz. Sonderheft der Zeitschrift für Erziehungswissenschaft (ZfE)*, 15 (3), S. 185–203.

Stolz, H.-J. (2012). Bildung neu denken! Kritische Anmerkungen zu aktuellen Ansätzen lokaler Bildungslandschaften und mögliche Alternativen. In: Bleckmann, P., & Schmidt, V. (Hrsg.), *Bildungslandschaften. Mehr Chancen für alle* (S. 21–31). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sturzenhecker, B., Knauer, R., & Dollase, R. (2014). In der Praxis angekommen? Evaluation der Bildungsleitlinien in Schleswig-Holstein. *Theorie und Praxis der Sozialpädagogik (TPS) (2)*, S. 42–45.

Torney-Purta, J. (2002). The Schools' Role in Developing Civic Engagement: A Study of Adolescents in Twenty-Eight Centuries. *Applied Developmental Science* 6, S. 203–212.

Torney-Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H., & Schulz, W. (2001). *Citizenship and Education in Twenty-Eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) (Hrsg.). Amsterdam.

Vogel, C., Hagen, Ch., Simonson, J., & Tesch-Römer, C. (2016): Freiwilliges Engagement und öffentliche gemeinschaftliche Aktivität. In: Simonson, J., Vogel, C., & Tesch-Römer, C. (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht* (S. 85–147). Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Wahler, P., Tully, C. J., & Preiß, Ch. (2004). *Jugendliche in neuen Lernwelten. Selbstorganisierte Bildung jenseits institutioneller Qualifizierung*. Wiesbaden: VS Verlag.

Wiesner, R. (2010). Der § 35a SGB VIII. Ein Weg in die richtige Richtung? *Blickpunkt Jugendhilfe 15* (5), S. 3–11.

Yates, M., & Youniss, J. (1996). Community Service and Political-Moral Identity in Adolescents. *Journal of Research on Adolescence 6 (3)*, S. 271–284.

Youniss, J., McLellan, J. M., & Yates, M. (1997). What we know about generating civic identity. *Amercian Behavioral Scientist 40*, S. 621–631.

Youniss, J., & Yates, M. (1997). Community Services and Social Responsibility in Youth. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Youniss, J., & Hart, D. (2006). The Virtue in Youth Civic Participation. *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 1* (2), S. 229–243.

Züchner, I. (2013). Formale, non-formale und informelle Bildung in der Ganztagsschule. *Jugendhilfe 53 (1)*, S. 26–35.

Züchner, I. (2006). Mitwirkung und Bildungseffekte in Jugendverbänden. Ein empirischer Blick. *Deutsche Jugend 54 (5)*, S. 201–209.

Züchner, I., & Arnoldt, B. (2011). Schulische und außerschulische Freizeit- und Bildungsaktivitäten. Teilhabe und Wechselwirkungen. In: Fischer, N., Holtappels, H. G., Klieme, E., Rauschenbach, Th., Stecher, L., & Züchner, I. (Hrsg.), *Ganztagsschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen: Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG)* (S. 267–290). Weinheim: Beltz Juventa.

Züchner, I., & Fischer, N. (2011). Ganztagsschulentwicklung und Ganztagsschulforschung. In: Fischer, N., Holtappels, H.-G., Klieme, E., Rauschenbach, Th., Stecher, L., & Züchner, I. (Hrsg.), *Ganztagsschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen* (S. 9–17). Weinheim: Beltz Juventa.

Bürgerkommune

Paul-Stefan Roß und Roland Roth

1 Einführung

Ein Beitrag zum Thema Bürgerkommune kommt nicht umhin, mit einer Infragestellung des Vorhabens als solchem zu beginnen: Wird mit der Bemühung um das Leitbild Bürgerkommune möglicherweise ein ‚totes Pferd' geritten? Ist die Bürgerkommune nicht längst wieder passé – als Gegenstand akademischer und öffentlicher Debatten, aber auch als ein Kommunen Orientierung gebendes Leitbild? Einzelne Autoren haben sich bereits vor einigen Jahren so geäußert (vgl. Roth 2009, S. 4f.[1]; Backhaus-Maul et al. 2009, S. 7[2]; Vandamme 2011, S. 263)[3]. An Abgesängen fehlt es also nicht.

1 „Das […] detailreich skizzierte, umfassende Leitbild der Bürgerkommune ist jedoch kein Selbstläufer geworden. Die kleine Gemeinde von Reformkommunen, die an diesem Leitbild praktisch weiterarbeitet, ist sogar geschrumpft". Roth formuliert diese Einschätzung mit Blick auf die Mitgliedskommunen des ehemaligen CIVITAS-Netzwerks.

2 In einer von den Autoren herausgegebenen Denkschrift „In eigener Regie!" heißt es, das „gesellschaftspolitisch anspruchsvolle Konzept der Bürgerkommune" sei „im Machtkampf zwischen Verwaltungen, Bürgermeistern und organisierter Bürgerschaft ‚zerrieben'" worden.

3 Der Begriff der Bürgerkommune sei, so Vandamme, „gleichzeitig zu unkonkret, zu umfassend und damit zu widersprüchlich, als dass er sich in Fachliteratur und Lehre auf Dauer hätte durchsetzen können" (ebd.).

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_5

In der Tat: Nach ersten Publikationen Ende der 1990er Jahre und einer Fülle von Veröffentlichungen in den 2000er Jahren ist es wenig später „um das Modell Bürgerkommune stiller geworden" (Embacher 2011, S. 254).[4] Gut möglich, dass die verwaltungs-, politik- oder sozialwissenschaftlichen Communities bereits wieder nach neuen begrifflichen Ufern Ausschau halten. Andererseits hat es nicht den Anschein, als sei bereits ein Nachfolge-Paradigma gefunden worden. Offenbar machen die Debatten zu kommunalen Leitbildern gerade insgesamt eine Pause.

In der kommunalen Praxis ist jedoch – wenn nicht alles täuscht – die Suche nach neuen Verantwortungsteilungen, Verhältnisbestimmungen und demokratischen „Checks and Balances"[5] zwischen Bürgerschaft, Kommunalparlamenten, Kommunalverwaltungen und Wirtschaft in vollem Gange. Sie erlebt derzeit einen neuen Schub durch jene Debatten, die nicht zuletzt unter dem Eindruck von Kontroversen um Großprojekte wie Stuttgart 21 unter der Chiffre Bürgerbeteiligung geführt werden (vgl. Gemeindetag Baden-Württemberg 2011; Städtetag Baden-Württemberg 2012; DStGB 2013a + 2013b; Difu 2013a/2013b).[6] Bei ihrer Suche nach konzeptioneller Orientierung werden Städte und Gemeinden nach wie vor bei dem fündig, wofür das Leitbild Bürgerkommune steht: mal in ausdrücklicher

4 Allerdings dauerte die Stille nicht allzu lange. 2012 wird eine umfangreiche Studie an der Schnittstelle zwischen Sozialarbeits- und Politikwissenschaft veröffentlicht, die in kritischer Reflexion der im Kontext des baden-württembergischen Landesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement in den zurückliegenden zehn Jahren gesammelten Erfahrungen den Versuch unternimmt, zu einem theoretisch fundierten, aber gleichwohl an Praxis anschlussfähigen Verständnis von Bürgerkommune zu gelangen (vgl. Roß 2012). Weitere Publikationen greifen den Terminus Bürgerkommune auf (vgl. Winkel 2013; Schweitzer 2014; Schmettow 2014). Die Beiträge widmen sich dabei verschiedenen kommunalen Beteiligungsarenen ohne expliziten Bezug zur Leitbilddebatte und bieten kommunale Portraits von Essen, Dortmund und drei kleineren Gemeinden in Bayern (vgl. Schweitzer 2014) oder sie knüpfen unmittelbar an die Leitbilddebatte des letzten Jahrzehnts an (vgl. Winkel 2013). Zudem publizieren „Pioniere" der Bürgerkommune-Diskussion wie J. Bogumil ihre Überlegungen auch weiterhin (vgl. Bogumil 2014). Und schließlich das Aufgreifen des Themas Bürgerkommune im Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung.

5 Wechselseitige Machtkontrolle bzw. Machtbeschränkung zwischen verschiedenen staatlichen Organen mit dem Ziel, in (föderalen) politischen Systemen Machtbalancen zu gewährleisten.

6 In diesen Kontext gehört auch die Gründung entsprechender Netzwerke auf Bundesebene („Netzwerk Bürgerbeteiligung") und in einzelnen Ländern (z. B. „Allianz für Beteiligung" in Baden-Württemberg).

Rezeption des Begriffs[7], mal unter anderen terminologischen Chiffren.[8] Die fünf langfristigen, sich zum Teil gegenseitig verstärkenden Trends[9], von denen Anfang der 2000er Jahren Jörg Bogumil, Lars Holtkamp und Gudrun Schwarz behauptet hatten, sie würden dazu führen, dass die Rede von der Bürgerkommune „oder zumindest die dahinter stehenden Ziele" (Bogumil et al. 2003, S. 8) weiterhin aktuell bleiben würden, bestehen jedenfalls nach wie vor.[10] Und auch Serge Embacher konzediert: „Die Idee der Bürgerkommune bietet alle Voraussetzungen, um sich vor Ort an die Entwicklung kommunaler Leitbilder zu machen" (Embacher 2011, S. 255).

Für diese Gemengelage von fachlichen und in Teilen wissenschaftlichen Debatten hier und kommunaler Praxis dort ist charakteristisch, dass die jüngste umfassende Veröffentlichung zur Thematik eine Publikation ist, die nicht in erster Linie die akademische Auseinandersetzung mit der Bürgerkommune vorantreiben

7 Der Stadt Celle wird Ende 2010 vom Land Niedersachsen der Titel Bürgerkommune verliehen (vgl. www.celle.de/Rathaus/B%C3%BCrgerkommune). Der Gemeinderat der Stadt Herrenberg (Baden-Württemberg, Landkreis Böblingen) beschließt im Juli 2011 einstimmig ein Leitbild, dessen erster Leitsatz lautet: „Herrenberg wird Bürgerkommune" (vgl. Sprißler 2011). Die Samtgemeinde Barnstorf (Niedersachsen, Landkreis Diepholz) spricht im Dezember 2011 von ihrem „Weg zu einer nachhaltigen Bürger/innenkommune (vgl. Böhm und Lübbers 2011). In Bayern hat sich 2007 ein „Netzwerk nachhaltige Bürgerkommune" gegründet (vgl. www.nachhaltige-buergerkommune.de). Potsdam orientiert sich am Leitbild Bürgerkommune (vgl. http://www.potsdam.de/cms/ziel/282558/DE/). Die Stadt Hamm hat ein Leitbild Bürgerkommune verabschiedet (http://www.hamm.de/soziales-und-gesellschaft/ehrenamt/buergerkommune.html). Die KölnAgenda e. V. tritt im November 2014 dafür ein, Köln zur „Nachhaltigen Bürgerkommune" zu entwickeln (vgl. http://www.koelnagenda.de/news.php?nr=04110210). Der BUND-Kreisverband Erfurt legt 2012 den Vorschlag für „Das Erfurter Modell einer zukunftsfähigen Bürgerkommune" vor. Der Berliner Stadtbezirk Lichtenberg hat 2009 eine Rahmenkonzeption „Berlin-Lichtenberg auf dem Weg zur Bürgerkommune" verabschiedet (vgl. http://www.berlin.de/imperia/md/content/balichtenberghohenschoenhausen/buergerservice-gemeinwesen/buergerkommune_lichtenberg.pdf?start&ts=1256134013&file=buergerkommune_lichtenberg.pdf).

8 Häufig findet sich die weniger anspruchsvolle Formulierung von der „bürgerorientierten Kommune"; vgl. auch „Mannheim auf dem Weg zur Bürgerstadt" (Erasmy 2011).

9 Siegeszug der direkten Demokratie, kommunale Haushaltskrise, Krise der Steuerungs- und Problemlösungskapazitäten des Staates, Krise gesellschaftlicher Institutionen, Legitimationskrise der Demokratie

10 Bereits 2007 sehen Holtkamp und Bogumil (2007, S. 244) die Bürgerkommune zwar „auch künftig ganz oben auf der Reformagenda stehen", fügen aber an: „Ob dies langfristig unter dem Label ‚Bürgerkommune' verbucht wird, oder ob bei der zusehends sinkenden Halbwertzeit von Leitbildern in der Reformdiskussion dies unter einem anderen Namen fortgeführt wird, ist dabei zweitrangig" (ebd.).

will, sondern einen neuen Impuls in die kommunale Praxis geben möchte: Es handelt sich um einen von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) herausgebrachten Bericht (3/2014), der in pragmatischer Weise zusammenfasst, worüber bei den Protagonisten und Protagonistinnen in reformorientierten Kommunen derzeit in Sachen Bürgerkommune Konsens besteht.

Erneut sind also wissenschaftliche Anstrengungen gefragt, denn nach wie vor finden wir ein Spannungsfeld vor (vgl. Roß 2012, S. 6f.). Auf der einen Seite werden normativ hoch aufgeladene Diskurse über Demokratie, Bürger- oder Zivilgesellschaft geführt, denen es jedoch nicht selten an empirischer Fundierung und analytischer Schärfe fehlt. Dementsprechend fallen auch die Schlussfolgerungen meist hoch abstrakt aus oder sie verbleiben auf der Ebene von Postulaten. Und so gehen von diesen Diskussionen – abgesehen von relativ beliebig verwendeten Begrifflichkeiten – kaum orientierende Impulse für die kommunalpolitische Praxis aus. Auf der anderen Seite sind die zahlreichen Programme und Projekte zur Förderung von Bürgerbeteiligung und freiwilligem Engagement, die in den vergangenen Jahren in Bund, Ländern und Kommunen aufgelegt worden sind, in ihrem Theoriebezug meist recht kursorisch und zeichnen sich in der Regel durch eine hohe Pragmatik aus. Es fehlt zumeist eine hinreichende wissenschaftliche Fundierung und Analyse. Dies trägt ihnen immer wieder den Vorwurf ein, sowohl die Kontexte, Bedingungen und Widerstände als auch die Folgen und Wirkungen ihrer Umsetzung unzureichend zu berücksichtigen und damit unterkomplex zu sein. Kurz: Zu konstatieren ist nach wie vor eine bislang nicht gefüllte „kognitive Lücke" (Gualini 2010, S. 19), das „Fehlen von adäquaten Formen kognitiver Intermediation" (ebd., S. 20) im Politik- und Handlungsfeld der Engagementförderung und Bürgerbeteiligung. Hier setzt das folgende zweite Kapitel an und vollzieht fünf Schritte.

In den vergangenen circa 15 Jahren hat sich in Deutschland ein fachlicher und in Teilen akademischer Diskurs zur Bürgerkommune entwickelt, der eine gewisse Eigenständigkeit erreicht und zu einer Reihe übereinstimmender Eckpunkte geführt hat. Im Rückblick werden zudem fast vergessene Facetten einer Leitbild-Debatte sichtbar, die von hoher Aktualität sind. Daher zeichnen wir in einem ersten Schritt diese Debatte nach, würdigen kritisch ihren Verlauf und sichern eine Reihe zentraler Erkenntnisse.

Wir sind der Auffassung, dass eine analytische Fundierung und eine normative Vergewisserung des gesellschaftspolitischen Horizonts von Kommunalentwicklung insgesamt und Engagementförderung und Beteiligungspolitik im Besonderen sinnvoll und notwendig sind. Daher nehmen wir im zweiten Schritt drei Diskurse in den Blick, die in besonderer Weise geeignet sind, hierzu einen Beitrag zu leisten: Zivilgesellschaft, Welfare Mix und Governance.

Ebenso notwendig erscheint uns, die Frage nach der Empirie der Bürgerkommune zu erörtern. Daher werden in Teil 3 des Texts verschiedene vorliegende Studien daraufhin ausgewertet, welche Rückschlüsse sie zulassen einerseits zum Maß, in dem das Leitbild Bürgerkommune derzeit Realität ist, anderseits zu den förderlichen bzw. hemmenden Einflussfaktoren bürgerkommunaler Entwicklung.

Der Diskursverlauf der zurückliegenden Jahre mahnt dazu, die orientierende Wirksamkeit kommunaler Leitbilder realistisch einzuschätzen. Offensichtlich haben wir es nicht mit einem Selbstläufer zu tun. Daher beleuchten wir in einem vierten Schritt einige der besonderen Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt, soll eine breite und dauerhafte Entwicklung in Richtung Bürgerkommune stattfinden.

Insgesamt vertreten wir die These, dass es auf Grundlage der damit vollzogenen Schritte möglich ist, ein ebenso theoriebasiertes wie gesellschaftspolitisches produktives „Leitbild Bürgerkommune“ zu formulieren. Eckpunkten einer systematischen Entfaltung ist der fünfte Teil gewidmet. Das dabei entwickelte Verständnis von Bürgerkommune zeichnet sich erstens dadurch aus, dass es nicht auf ein Leitbild für Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen, Gemeinderat und Verwaltung (also quasi für den staatlichen Sektor auf lokaler Ebene) eingeengt wird, sondern auf die lokale Gesellschaft insgesamt mit ihren verschiedenen Akteuren sowie auf die Gestaltung des Zusammenspiels dieser Akteure bezogen wird. Das skizzierte Konzept verfügt zweitens über einen (ordnungs-)politischen Rahmen, der in einer Reihe von Leitsätzen praxisbezogen operationalisiert wird. Er bietet die Grundlage dafür, praktische Ansätze der Engagementförderung, des Beteiligungs- und des Freiwilligenmanagements nicht als beliebige Versatzstücke zu entfalten, sondern eingebettet in ein analytisch, normativ, strategisch und operativ fundiertes Gesamtkonzept. Schließlich werden konkrete Handlungsempfehlungen formuliert, die verdeutlichen, was umgesetzt werden müsste, damit das als ambitioniertes Reformkonzept verstandene Leitbild Bürgerkommune tatsächlich sein Potenzial entfalten kann.

2 Bürgerkommune – Ein vielschichtiger und facettenreicher Diskurs

Die in Deutschland in den vergangenen etwa 15 Jahren geführte Diskussion zur Bürgerkommune zeichnet sich dadurch aus, dass sie im Wesentlichen im Umfeld von kommunalen Reformnetzwerken zur Engagementförderung (zu nennen sind etwa die Landesnetzwerke Bürgerschaftliches Engagement Baden-Württemberg und Bayern oder das CIVITAS-Netzwerk) und kommunalen Spitzenverbänden bzw. ihnen verbundenen Organisationen (z. B. KGSt, Deutsches Institut für Ur-

banistik – Difu) geprägt wurde und wird. Dagegen wurde sie nur sporadisch im akademischen Bereich (hier im Wesentlichen in der Politik- und Verwaltungswissenschaft, gelegentlich auch in der Sozialarbeitswissenschaft) aufgegriffen. Dieser Umstand spricht einerseits für die besondere Anschlussfähigkeit der Debatte an die kommunale Praxis. Andererseits trägt die Praxisnähe zu einem sehr weit gefassten, zuweilen unscharfen Deutungsrahmen bei. „An einem Ende des Nutzerspektrums steht die beschönigende […] Unterstellung, wir lebten bereits mehr oder weniger in der ‚aktiven Bürgergesellschaft' bzw. Bürgerstadt, es sei uns nur noch nicht begrifflich bewusst gewesen" (Roth 2003b, S. 1). Die in Deutschland traditionell starke kommunale Selbstverwaltung, ergänzt um die Möglichkeiten von Bürgerentscheiden und die Direktwahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen, reicht manchen Akteuren in der Kommunalpolitik bereits aus, um von der Realität der Bürgerkommune zu sprechen. Kommunale Selbstverwaltung und Bürgerkommune werden gleichgesetzt. „Am anderen Ende des Spektrums wird Bürgerkommune als konkrete Utopie, als weitreichende Alternative zum Bestehenden gesehen, die nur zu verwirklichen sein wird, wenn tief greifende gesellschaftliche und politische Reformen […] gelingen" (ebd.).

Im Wesentlichen lassen sich vier verschiedene Zugänge identifizieren. Sie unterscheiden sich einerseits hinsichtlich des Standpunkts, der Perspektive, Interessenlage und der Differenzierungsgrade und interpretieren die Idee der Bürgerkommune in deutlichen Nuancen. Andererseits weisen sie jedoch auch viele Überschneidungen auf, stellen also keine klar voneinander abgrenzbaren Modelle dar.

2.1 Die Diskussion über die Bürgerkommune als Fortsetzung und Weitung des Diskurses zur Verwaltungsreform

Für die erste Phase der Diskussion über die Bürgerkommune ist die seit Mitte der 1980er geführte Reformdebatte zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ein zentraler Anknüpfungspunkt.[11] Daher wird Bürgerkommune zunächst vor allem als ein Paradigma für die öffentliche Verwaltung und die Kommunalparlamente in Städten und Gemeinden aufgefasst.[12] Dabei wird von einem *Wandel*

11 Für diesen Diskursstrang stehen unter anderem die Namen Gerhard Banner, Harald Plamper und Roland Schäfer.

12 Anders Plamper, der von Anfang an dahingehend differenzieren möchte, dass „Kommune" (allgemein) oder „Dienstleistungskommune" die „nach Gemeindeordnung oder Kreisordnung festgelegte Gebietskörperschaft Gemeinde, Stadt, Kreis" bezeichnen soll, während „die Bürgerkommune alle Akteure an einem Ort meint" (Plamper 2000, S. 6).

kommunaler Leitbilder gesprochen, der an den Begriffen „Ordnungskommune"/ „Behörde", „Dienstleistungskommune" und eben „Bürgerkommune" festgemacht und als historischer Paradigmenwechsel – aktuell bescheidener als „Akzentverschiebung" (KGSt 2013, S. 9) – dargestellt wird („Von der Ordnungs- zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune"; Banner 1999).[13] Die drei damit angesprochenen „kommunalen Leitbilder" lassen sich schematisch darstellen (Übersicht 1):

Übersicht 1 Kommunale Leitbilder im Wandel

	„Ordnungskommune"	„Dienstleistungskommune"	„Bürgerkommune"
Paradigma	Juristisch	Betriebswirtschaftlich	Politisch
Leitziele	Rechtsstaatlichkeit	Effizienz, Kundenorientierung, Wettbewerbsfähigkeit	Teilhabe, Koproduktion von Daseinsvorsorge
dominante Rolle Kommune	Obrigkeit, Behörde	Dienstleister	Ermöglicher
dominanter Steuerungstyp	hierarchisch-hoheitlich (Government)	manageralistisch (New Public Management)	deliberativ (Governance)
dominante Bürgerrolle	Souverän und	Souverän und	Souverän und
	Adressat von Verwaltungsakten (Untertan)	Kunde	Koproduzent, Mitgestalter

Quelle: Roß 2012, S. 250.

13 Roland Schäfer fasst diesen Wandel so zusammen: „Bis weit in die 1980-er Jahre hinein war die Kommune nach ihrem Selbstverständnis im Schwerpunkt eine Behörde, die vor Ort das Einhalten von Gesetzen überwachte und nur nebenher auch noch verschiedene Dienstleistungen erbrachte. Soweit Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge angeboten wurden, geschah dies oft in einem quasi hoheitlichen Verhältnis, etwa mit Anschluss- und Benutzungszwang, bzw. in monopolgeprägten Märkten, etwa in der Versorgungswirtschaft, ohne marktwirtschaftlichen Konkurrenzdruck. […] Das Selbstverständnis der Stadt als Ordnungskommune wurde seit Anfang der 90-er Jahre von dem Leitbild ‚Dienstleistungskommune' verdrängt. Der Schlüsselbegriff dieser grundlegenden strukturellen und organisatorischen Neuorientierung mit zahlreichen differenzierten Reformbemühungen und Reformvorhaben ist das sog. ‚neue Steuerungsmodell'. Es legt die Betonung auf betriebswirtschaftliche Instrumente […]. ‚Konzern Stadt' oder ‚die Stadt als Unternehmen' sind die korrespondierenden Schlagworte" (Schäfer 2002, S. 394f.). Seit einiger Zeit seien nun die Begriffe der Bürgerkommune und der aktiven Bürgergesellschaft hinzugekommen.

Das Leitbild Bürgerkommune wird zunehmend als (eine) Antwort auf die spätestens zu Beginn der 2000er Jahre zutage tretenden Defizite des Neuen Steuerungsmodells (KGSt 1993) interpretiert (vgl. Bogumil 2014, S. 416)[14] – was im Übrigen auch für den noch zu thematisierenden Governance-Diskurs gilt (siehe unten 3.3). Die primäre Fokussierung dieses Debattenstrangs auf Rat und Verwaltung klingt etwa in der *Zielbestimmung* von Bürgerkommune an, die Roland Schäfer als damaliger Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebunds vorschlägt: Die Bürgerkommune wolle, so formuliert Schäfer kurz und bündig, „die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellen, die aktive Mitwirkung der Bürgerschaft bei der kommunalpolitischen Zielfindung fördern und die aktive Mitwirkung der Bürgerschaft bei der Umsetzung und der Zielerreichung ermöglichen" (Schäfer 2002; S. 395).

Wo jedoch im weiteren Verlauf der Debatte mehr oder weniger systematisch entfaltete Konzepte vorgelegt werden, wird Bürgerkommune durchgängig als *Leitbild für die lokale Gesellschaft insgesamt* aufgefasst, nicht allein als Leitbild der Kommunalverwaltung.[15] Ein solches weites, sich keineswegs auf die öffentliche

14 Der damit skizzierte Wandel kommunaler Leitbilder bedeutet nach breit geteilter Auffassung jedoch nicht, dass gewissermaßen das eine Leitbild die jeweils anderen vollständig ablöst (vgl. Plamper 2000, S. 6). Auch in der Dienstleitungs- oder der Bürgerkommune bleibt beispielsweise eine Ordnungsfunktion der öffentlichen Hand erhalten – nur stellt diese Funktion nicht mehr das leitende Paradigma kommunalen Handelns dar. So *ersetzt* denn auch „der Begriff der Bürgerkommune nicht die Leitbilder der Ordnungskommune und der Dienstleistungskommune, er *ergänzt* sie nur auf sehr sinnvolle Weise. Alle drei Leitbilder sind nur jeweils unterschiedliche Aspekte des selben Gemeinwesens" (Schäfer 2001, S. 10; Hervorh.: R./R.). Aus der umgekehrten Blickrichtung formuliert: „Die Bürgerkommune baut […] auf der Verwaltungsreform auf" (Bogumil et al. 2003, S. 20). Und Plamper meint, Behörde, Dienstleistungskommune und Bürgerkommune seien als „drei Ausdrucksformen kommunalen Handelns […] weiterhin gleichzeitig vorhanden" und lägen „wie Schalen einer Zwiebel übereinander" (Plamper 2000, S. 38; vgl. ähnlich KGSt 2014, S. 10). Auf der anderen Seite bestehen zwischen den Leitbildern Ziel- bzw. Idealkonkurrenzen und daraus resultierende Spannungen. Dass obrigkeitliches Gebaren nur schwer mit Dienstleistungsorientierung und noch weniger mit Bürgerbeteiligung vereinbar ist, leuchtet sofort ein. Ebenso wird jedoch durch „eine zu starke Betonung des Aspekts der Dienstleistungskommune das Engagement der Bürgerschaft u. U. erschwert, da der Bürger sich sehr leicht als reiner Konsument, nicht als Mitgestalter des Gemeinwesens fühlen kann" (Schäfer 2002, S. 395; ähnlich Alemann 2000, Roth 2003a, S. 119).

15 Dies deckt sich mit dem Verständnis der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages, das so formuliert wird: „Das Leitbild Bürgerkommune meint dabei mehr als Kommunalpolitik. Es umfasst alle Lebensbereiche, die in lokalen Räumen organisiert sind und alle Akteure, die unmittelbar auf das lokale Zusammenleben Einfluss nehmen" (Enquete-Kommission 2002, S. 159).

Verwaltung beschränkendes Verständnis von Bürgerkommune kommt bereits in einem Definitionsvorschlag zum Tragen, den Harald Plamper als Ergebnis einer Zusammenschau verschiedener Diskussionsstränge formuliert:

> „In einer Bürgerkommune wirken Menschen, private und öffentliche Institutionen, darunter die Kommune, bezogen auf ein kommunales oder regionales Territorium freiwillig, zur Förderung des Gemeinwohls gleichberechtigt, kooperativ und sich ergänzend (Koplanung und Koproduktion) zusammen. Niemand ist ausgeschlossen" (Plamper 2000, S. 27).

Im Mittelpunkt der Bürgerkommune steht nicht die lokale Verwaltungskörperschaft, sondern die örtliche Gemeinschaft, zu der Politik, weitere öffentliche Institutionen, Wirtschaft, Dritter Sektor und die Bürgerinnen und Bürger gehören. Mit Blick auf das Zusammenspiel der Akteure dieser Gemeinschaft empfiehlt Plamper, sich von einem Denken in Kategorien der Über- oder Unterordnung zu verabschieden und eher nach angemessenen Einordnungen zu fragen. Bezüglich der Frage, was die örtliche Gemeinschaft zusammenhält, was die Akteure motiviert, koproduktiv zusammenzuwirken, hält der Autor nichts von einem „Tugendterror" (Plamper 2000, S. 19), sondern geht pragmatisch von einem „altruistische[n] Egoismus" (ebd., S. 15; Erg. R./R.) aus; das heißt von der Erkenntnis, dass den eigenen Akteursinteressen langfristig am meisten gedient ist mit einem gemeinwohlbezogenen kooperativen Handeln. Paradigma für eine solches Modell lokalen gesellschaftlichen Zusammenhalts ist für ihn die ins Mittelalter zurückreichende *Konstruktion der „Allmende":* Sie regelt – oft auf dem Wege der Selbstorganisation der Betroffenen jenseits staatlicher Detailsteuerung – „die Aneignung eines begrenzten öffentlichen Gutes so, dass das Gut auf Dauer erhalten bleibt und die Nutznießer zufrieden sind, indem alle zu ihrem Recht kommen" (ebd., S. 25 mit Verweis auf Ostrom 1999). Ziel der Bürgerkommune müsse es sein, moderne „Allmendesituationen" zwischen Staat und Markt zu schaffen. Im deutschen Sprachraum war diese als Element weitgehender lokaler Selbstorganisation bis zur Herausbildung moderner Staatlichkeit sehr stark ausgeprägt – eine oft übersehene Traditionslinie, die in der historischen Forschung als variantenreicher „Kommunalismus" analysiert worden ist (vgl. Blickle 2000). Selbst in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes sind solche genossenschaftlichen Traditionen eingeflossen (vgl. Faber 1984, S. 80f.), wie zum Beispiel die Formulierung „örtliche Gemeinschaft" in Erinnerung ruft (GG Art. 28 Abs. 2). Kommune ist in dieser Perspektive mehr als nur die unterste staatliche Ebene, sondern zugleich der Ort bürgerschaftlicher Selbstorganisation.

In der Debatte zur Bürgerkommune wird darüber hinaus immer wieder an eine traditionsreiche Idee angeknüpft: Die *Idee der städtischen Selbstregierung*. Verwiesen wird auf die besondere Rolle der mittelalterlichen europäischen Stadt: Dass diese Städte über Jahrhunderte als Zentren und Prototypen einer ökonomischen und politischen Modernisierung fungiert hätten, sei ihrer „von freien Bürgern getragenen, gemeinschaftlichen Selbstverwaltung und rechtlichen und politischen Autonomie" (Häußermann 2003, S. 1) zu verdanken. Als eine jüngere und deutschlandspezifische Traditionslinie der Bürgerkommune wird die Selbstverwaltung der deutschen Kommunen herausgearbeitet (vgl. Sachße 2002, S. 3). Die „kommunale Selbstverwaltung" geht im Kern auf die Preußische Städteordnung von 1808 im Kontext der sog. „Stein-Hardenbergschen Reformen" zurück und führt zwei Steuerungsprinzipien zusammen: Die lokale Ebene erscheint hier sowohl als *politische Kommune* (Staat) als auch als *zivilgesellschaftliche Gemeinde*. Zugleich schlug hier „die Geburtsstunde des bürgerlichen Ehrenamtes" (Sachße 2002, S. 3).

Betont wird, dass die Entwicklung hin zu einer Bürgerkommune verbunden sei mit einer veränderten Sicht sowohl auf die Rolle der Bürgerinnen und Bürger als auch die Rolle lokaler Staatlichkeit in Gestalt von Kommunalverwaltung und Gemeinderat. Plamper differenziert zwischen drei grundlegenden *Rollen der Bürgerinnen und Bürger* in der Bürgerkommune (vgl. Plamper 2000, S. 45–49): Bürgerinnen und Bürger als Ko-Planende[16] (Mitdenken, Mitgestalten, Mitentscheiden), als Koproduzenten (Mitmachen) und als Teilhabende (von Wissen). Insofern geht es in der Bürgerkommune nicht nur um tatkräftiges Engagement, sondern zugleich um die Beteiligung an Planung und Mitgestaltung. Gerade in der „Ausweitung des Gestaltungsvermögens für Bürgerinnen und Bürger" sieht Plamper eine entscheidende Zielsetzung der Bürgerkommune (Plamper 2000, S. 12; ähnlich Banner 1999). Dazu gelte es, insbesondere die vorhandenen beachtlichen „Demokratiereserven" (Plamper 2000, S. 12) kooperativ-demokratischer Verfahren auszuschöpfen. Angesprochen sind damit jene in den vergangenen zwei Jahrzehnten vielfältig entstandenen Formen der Bürgerbeteiligung, die in der Regel dem Raum der politischen Entscheidungsvorbereitung zugeordnet werden: gesetzlich geregelte Verfahren und vor allem informelle Beteiligungsformen.

Auch in Roland Schäfers oben zitierter *Zielbestimmung* von Bürgerkommune klingen verschiedene Rollen der Bürgerschaft an. Dabei hebt – um die von Bogumil, Holtkamp und Schwarz (2003) vorgeschlagene Systematik (siehe Abb.

16 Hier bezieht sich Plamper v. a. auf die Studien und Überlegungen von Klaus Selle zur Bürgerbeteiligung in (städte- und raum-)planerischen Verfahren, insbesondere auf Selle 1994.

2) vorwegzugreifen – die Formulierung „die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellen" besonders auf die Kundenrolle ab, „die aktive Mitwirkung der Bürgerschaft bei der kommunalpolitischen Zielfindung fördern" betrifft die Auftraggeberrolle und „die aktive Mitwirkung der Bürgerschaft bei der Umsetzung und der Zielerreichung ermöglichen" zielt auf die Mitgestalterrolle (Schäfer 2002, S. 395). Alle drei Beteiligungsrollen bzw. -dimensionen sieht Schäfer in einem wechselseitigen Zusammenhang.

Mit diesen Überlegungen wird nicht nur die dem Leitbild der Dienstleistungskommune inhärente Fokussierung auf die Kundenrolle der Bürgerschaft überwunden, sondern auch der Zusammenhang der Rollen Ko-Planung/Auftraggeber und Ko-Produktion/Mitgestaltung unterstrichen – und damit zugleich der Zusammenhang von tatkräftigem Mitmachen (freiwilliges Engagement) und zumindest partiellem Mitentscheiden (Bürgerbeteiligung).

Insofern versteht Schäfer auf der einen Seite die *Förderung des aktiven Mitmachens der Bürgerinnen und Bürger bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben* als ein Kernziel der Bürgerkommune: „Ein wichtiger Ansatzpunkt für eine Stärkung bürgerschaftlicher Mitwirkung wird die Förderung neuer sozialer Netzwerke sein, wie Nachbarschaften, Mutter-Kind-Gruppen, Seniorenhilfen, Dorfgemeinschaften" (Schäfer 2001, S. 7). Abgesehen davon, dass es für Schäfer hierbei nicht primär um Kosteneinsparungen gehen kann, – „Bürgerschaftliches Engagement unter dem einzigen Ziel, Finanzmittel zu schonen, wird scheitern" (ebd., S. 5) – besteht für ihn auf der anderen Seite kein Zweifel, dass die Förderung der Bürgeraktivierung des Bürgerengagements nur gelingen kann, „wenn von den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur die Pflicht zur Mitgestaltung eingefordert wird, sondern ihnen auch das Recht der Mitwirkung an kommunalen Entscheidungsprozessen gewährt wird" (ebd., S. 6). Diese *Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen* müsse dabei weit über die definierten Formen institutionalisierter Beteiligung hinausgehen (vgl. Schäfer 2002, S. 395).

Für Plamper ist in diesem Zusammenhang gerade die Freiheitlichkeit von besonderer Bedeutung: Die Kommune kann den Bürgerinnen und Bürgern bestimmte Engagementfelder „antragen"; ihre Aktivitäten werden jedoch nicht auf das beschränkt, was die Kommune vorgibt. Diese thematische Freiheit bleibt jedoch gebunden an das Gemeinwohl.

Wie sieht innerhalb einer als Bürgerkommune entworfenen örtlichen Gemeinschaft die *Rolle von Kommunalverwaltung und -parlament* aus? Zunächst verstanden als Akteure unter anderen kommen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern „logisch betrachtet keine herausragende oder bevorrechtigte Rolle im Verhältnis zu anderen Akteuren zu. […] Es ist wichtig, dass diese Selbstbescheidung von Politik und Verwaltung verinnerlicht wird. […] Dennoch kommt der Kommu-

ne eine besondere Rolle zu“ (Plamper 2000, S. 22). Für eine solche Sonderrolle nennt Plamper vier Gründe: Die öffentliche Hand ist schlicht quantitativ der größte Leistungserbringer in der örtlichen Daseinsvorsorge; die Kommune hat den grundgesetzlichen Auftrag, für das Wohl der Einwohnerschaft zu sorgen; diesbezüglich stellt sie (auf das jeweilige Territorium bezogen) die einzig demokratisch legitimierte Einrichtung dar; sie hat die besten Möglichkeiten, Freiwilligkeit zu organisieren. Hinzu kommt eine ganz pragmatische Begründung: „Wahrscheinlich wird sich keine Bürgerkommune entwickeln können, wenn sie die Kommune nicht fördert oder ablehnt“ (ebd.).

Auch für Schäfer ergeben sich aus den drei als sinnvoll erachteten Bürgerrollen und den damit verbundenen Beteiligungszielen spezifische *Anforderungen an Kommunalverwaltung und -politik*. Schäfer greift eine mehrfach zitierte Formulierung auf: „Die Verwaltung der Bürgerkommune muss sich als ‚ermöglichende Verwaltung‘ verstehen. Bürgerschaftliches Engagement muss unterstützt, nicht verhindert werden“ (Schäfer 2001, S. 5). Zugleich bedarf „auch das Selbstverständnis der Kommunalpolitiker eines grundlegenden Wandels. Sie müssen bereit und in der Lage sein, sich auf Aushandlungsprozesse einzulassen“ (ebd., S. 8).

Als Orientierung für diese Aushandlungsprozesse schlägt Schäfer erstens (der Sache nach) das Prinzip der Subsidiarität, zweitens eine besondere Staatsfunktion vor: „Was die Gesellschaft, was die Bürger genauso gut oder besser als die öffentliche Hand erledigen können, das soll die Gesellschaft auch selbst tun. Der Staat behält allerdings die Gewährleistungsfunktion, d. h. er beobachtet, ob die Aufgabe entsprechend der Zielsetzung erfüllt wird“ (ebd.). Dritter Leitwert ist für ihn die Vermeidung gesellschaftlicher Exklusion. Auch darin, zu verhindern, dass es zu einer „gespaltene(n) Bürgergesellschaft“ kommt, sieht Schäfer eine Aufgabe insbesondere der Kommunalpolitik: Sie solle „zwischen den verschiedenen einzelnen Interessen und Bevölkerungsgruppen vermitteln, die gesellschaftlichen Kräfte zusammenführen, um Zukunftsfragen gemeinsam vor Ort zu lösen. Ziel ist der Aufbau einer Kommunikationsstruktur, die Blockaden und Sprachunfähigkeit zwischen Partnerinnen und Partnern aus unterschiedlichen sozialen Milieus vermeidet oder überwindet“ (ebd., S. 7). Gerade die Exklusionsvermeidung stellt für Schäfer offenbar die zentrale Herausforderung für ein normativ vertretbares Konzept von Bürgerkommune dar: „Wenn die Städte und Gemeinden darauf achten, dass sie alle Bevölkerungsschichten, unabhängig von ihrer sozialen Zugehörigkeit und ihren bildungsmäßigen Voraussetzungen, auf dem Weg in eine aktive Bürgergesellschaft mitnehmen und unterstützen, wird sich das Leitbild der Bürgerkommune tatsächlich zu einem Motor des gemeindlichen Fortschritts entwickeln können“ (ebd., S. 10).

Was die *Verwirklichung* angeht, sieht Plamper auf dem Weg zur Bürgerkommune sowohl organisatorische als auch verhaltens- bzw. rollenbezogene Erfordernisse. Deutlicher als die meisten anderen Autorinnen und Autoren formuliert er dabei den Grundsatz: „Alle Akteure in der Bürgerkommune müssen sich deren Erfordernissen anpassen" (Plamper 2000, S. 50). Dementsprechend adressiert er einerseits strukturell-organisatorische Anforderungen sowohl an den Staat als auch an die Unternehmen und die Verbände bzw. Vereine des Dritten Sektors (vgl. ebd., S. 50–52). Andererseits plädiert er – wieder auf alle Akteure bezogen – für Verhaltens- und Einstellungsänderungen (vgl. ebd., S. 52–54). Eine besondere Verantwortung kommt dabei den jeweiligen Führungskräften zu, deren Aufgabe in „transformational leadership" (ebd., S. 53), das heißt in einer Werte verändernden Führung, gesehen wird. Ziel ist das akteursfeld-übergreifende gemeinsame Handeln im Sinne eines „smart networking" (ebd.) (intelligentes Netzwerken). Obwohl Plamper damit alle Akteure der örtlichen Gesellschaft anspricht, hebt er zugleich auf eine spezifische Rolle der Politik ab. Sein Grundcredo lautet: „Man kann mit gutem Grund behaupten, dass die Politik in der Bürgerkommune mehr und intensiver gefordert ist" (ebd., S. 31). Die damit angesprochene Rolle beschreibt er als „decisive political leadership", das heißt eine entschlossene und klare politische Führung, in einem Kontext von Multi-Stakeholder-Strukturen (ebd., mit Verweis auf Thesen von Ed van Thijn).[17] Mit Blick auf die unübersehbare Tendenz, dass neue „bürgerkommunale" Formen der Beteiligung zunächst nur bestimmte Bevölkerungsgruppen erreichen, empfiehlt Plamper zweierlei: erstens primär-präventiv über die Wahl entsprechender Verfahren der Beteiligung „Voraussetzungen für den Einschluss aller zu schaffen" (ebd., S. 30), andererseits sekundär-präventiv bei bereits manifesten Ausschlussphänomenen „Kompensationsmechanismen zu entwickeln" (ebd.). Schließlich steht für Plamper fest, dass es für die Entwicklung der Bürgerkommune wichtig sei, dass nicht nur die Kommunen sie wollen (und befördern), sondern auch die Länder und der Bund (vgl. ebd., S. 59).

Trotz dieser im Ganzen gesehen eher nüchternen Betrachtung der Bürgerkommune ist sich Plamper gleichwohl sicher, dass die *Grundhaltung des Vertrauens* ein große Rolle spielt: „Die Bürgerkommune kann ohne einen Vorschuss an Vertrauen seitens der Akteure nicht entstehen und ohne Vertrauen nicht bestehen" (Plamper 2000, S. 23). Vertrauen ist dabei jedoch weit mehr als ein emotionaler

17 Als „Stakeholder" werden Personen, Personengruppen oder Organisationen bezeichnet, die an bestimmten Prozessen ein Interesse haben (also „Interessen-Halter" bzw. „Interessen-Eigner" sind), weil sie von ihnen (positiv oder negativ) betroffen sind oder/und sie beeinflussen können (vgl. Embacher und Lang 2008, S. 350f.). Plamper spricht sich für ein Führungsverständnis aus, das bestehende Interessen einbindet und gleichzeitig zielorientiert weiterentwickelt.

Zustand, sondern hat in der Bürgerkommune mit handfesten politischen Kalkülen zu tun: „Die Bereitschaft zum Vertrauen gibt es dann, wenn man sich im eigenen sozialen Kontext gegen Vertrauensbrüche wappnen kann. Die Demokratie liefert dafür eine Art Versicherung, wenn man sich auf ihre Prinzipien verlassen kann." Ist sie doch letztlich „organisiertes Misstrauen mit ‚Checks und Balances' und ‚Countervailing Powers'[18]" (ebd.). Plamper fasst zusammen: „Die hier dargestellte Bürgerkommune ist eindeutig ein fragiles Gebilde, eine ungeordnete Ordnung mit vielen Sowohl/Als-Auchs" (ebd., S. 43). Sie weist zudem große lokale Unterschiede auf und stellt „eine bleibende Gestaltungsaufgabe" dar (ebd.). Dennoch fällt sein Resümee eindeutig aus: „Wir sollen die Bürgerkommune wollen" (ebd., S. 61).

2.2 Pragmatische Erweiterung von Bürger-Rollen in einer „Bürgerkommune light"

Ebenfalls eng mit Diskursen der Verwaltungsmodernisierung verknüpft, jedoch deutlich stärker theoretisch-systematisch entfaltet und empirisch rückgebunden, präsentiert sich jenes Modell von Bürgerkommune, das Bogumil, Holtkamp und Schwarz erstmals zwischen 2001 und 2003 vorlegen (vgl. Bogumil 2001; Bogumil und Holtkamp 2002; Bogumil et al. 2003). Dieses Konzept, das sich mit seinen Handlungserwartungen primär an die kommunale Politik und Verwaltung richtet, wird von der Autorengruppe in den folgenden Jahren mit nahezu identischen Kernaussagen fortgeschrieben (vgl. Bogumil und Holtkamp 2010; Bogumil und Holtkamp 2011; Bogumil 2014).

Parallel zu den fünf von ihnen identifizierten Trends, die in Richtung Bürgerkommune weisen, entwickeln sie zunächst auf Grundlage der von ihnen rezipierten Literatur fünf *Leitziele der Bürgerkommune* (vgl. Bogumil et al. 2003, S. 19), die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1. Die Akzeptanz von kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten bei den Bürgerinnen und Bürgern und ihre Identifikation mit der Stadt bzw. Gemeinde steigen.
2. Die Teilnahme der Bürgerschaft an der demokratischen Willensbildung in der Kommune ist im Sinne einer „Revitalisierung der kommunalen Demokratie" gestärkt (Demokratisierung).

18 Diese liberale Denkfigur bezieht sich auf die ausgleichende Wirkung gegensätzlicher staatlicher oder gesellschaftlicher Kräfte und Interessengruppen; vgl. auch oben Anm. 5.

3. Selbstorganisierte Unterstützungsnetzwerke der Bürgerinnen und Bürger sind gestärkt (Solidarität).
4. Der kommunale Haushalt ist entlastet (Effizienz).
5. Bezogen auf die kommunalpolitischen Zielsetzungen werden bessere Politikergebnisse erzielt (Effektivität).

In einem zweiten Schritt differenzieren sie zwischen drei unterschiedlichen *Rollen von Bürgerinnen und Bürgern,* in denen diese am politischen Geschehen in der Bürgerkommune beteiligt sind: nämlich als „Kunden" kommunaler Dienstleistungen, als aktiv beteiligte „Mitgestalter" (v. a. in der Politikumsetzung, aktives Mitproduzieren des Outputs) sowie als „Auftraggeber" (v. a. in der Politikformulierung). Diese drei Rollen machen für Bogumil, Holtkamp und Schwarz die „Säulen der Bürgerkommune" aus.[19] Zusammengefasst:

> „Demnach geht es in der Bürgerkommune darum, parallel die Kunden-, Mitgestalter- und Auftraggeberrolle zu fördern. Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an (z. B. ‚Runde Tische und Bürgerforen'), während die Mitgestalter- und Kundenrolle in der Phase der Politikumsetzung greift. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs, während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs zu verstehen ist"
>
> (Bogumil 2014, S. 417).

Zu den oben definierten Leitzielen in Beziehung gesetzt, zeige sich zwar, dass die Beteiligungsrollen „in unterschiedlichem Maß dazu geeignet [sind], die fünf Ziele der Bürgerkommune zu realisieren" (Bogumil et al. 2003, S. 20; Erg. R./R.). Gleichwohl empfiehlt das Autorenteam, im Rahmen des Leitbilds Bürgerkommune im Sinne eines „Optimierungsmodells" zu versuchen, alle genannten Ziele zu realisieren bzw. alle drei Bürger-Rollen zu stärken (ebd.). Dazu bedürfe es „einer grundlegenden Umgestaltung des kommunalen politisch-administrativen Systems, damit die Beteiligungsinstrumente in den einzelnen Rollen ihren vollen Nutzen entfalten können" (Bogumil et al. 2003, S. 21).

Die Autorengruppe räumt selbst ein, dass diesem Konzept von Bürgerkommune kritisch entgegengehalten werden kann, es sei primär mit Blick auf kommunale

19 In vergleichbarer Weise spricht Gerhard Banner von „drei Modi der Demokratie", in der die Bürgerinnen und Bürger jeweils unterschiedliche Rollen wahrnehmen: Im repräsentativ-demokratischen Modus sind sie „Wähler" von Repräsentanten, im direktdemokratischen Modus „Entscheider" an Stelle der Repräsentanten und im kooperativ-demokratischen Modus „Partner" der Repräsentanten (vgl. Banner 1999).

Entscheidungsträger entwickelt und damit zu „staatszentriert“ (ebd., S. 32). Insbesondere die Eigeninitiative der Bürgerinnen und Bürger, die das Fundament der Bürgerkommune bilde und nicht durch verwaltungsgeprägtes Partizipationsmanagement erstickt werden dürfe, sei zu wenig berücksichtigt. Solcher Kritik halten Bogumil, Holtkamp und Schwarz entgegen, auch in der Bürgerkommune bleibe der Staat die zentrale Instanz der Politiksteuerung und dürfe nicht etwa auf eine Moderationsrolle reduziert werden. Ihre Begründung: „Weitergehende Vorstellungen von Bürgerkommune […] sind aus unserer Sicht nicht wünschenswert, decken sich nicht mit der vorgegebenen Verfassungsordnung und gehen an der kommunalen Realität vorbei“ (ebd., S. 32f.). Ganz im Sinne dieser eher pragmatischen Argumentation empfehlen die Autoren und die Autorin, es im Zweifelsfall zunächst mit der „‚Bürgerkommune light‘, die auf einige wenige zentrale Punkte fokussiert“ (ebd., S. 34), zu versuchen. „Nur in den Städten einiger weniger Bundesländer“, ergänzt Jörg Bogumil später, werde „man sich die stark ausgebaute Variante der Bürgerkommune leisten können“ (Bogumil 2014, S. 429): Nämlich nur in denjenigen Kommunen, die in eine Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement fördernde Infrastruktur investieren können.

Für Politik und Verwaltung heißt dies, sich auf „Partizipationsmanagement zwischen Politik und Verwaltung“, „Aufgabenumbau der Verwaltung im Rahmen der Mitgestalterrolle“ (Delegation einiger Aufgaben an Bürgerinnen und Bürger bei gleichzeitigem Aufbau einer bürgerschaftliches Engagement unterstützenden Infrastruktur) und Bürgerbeteiligung in einigen prioritären, „von der Kommunalpolitik ausgewählten Bereichen“ zu konzentrieren (ebd.). Dazu werden *vier Kernstrategien* vorgeschlagen, die als „das gemeinsame Dach“ der drei Beteiligungsrollen bezeichnet werden (ebd., S. 21).

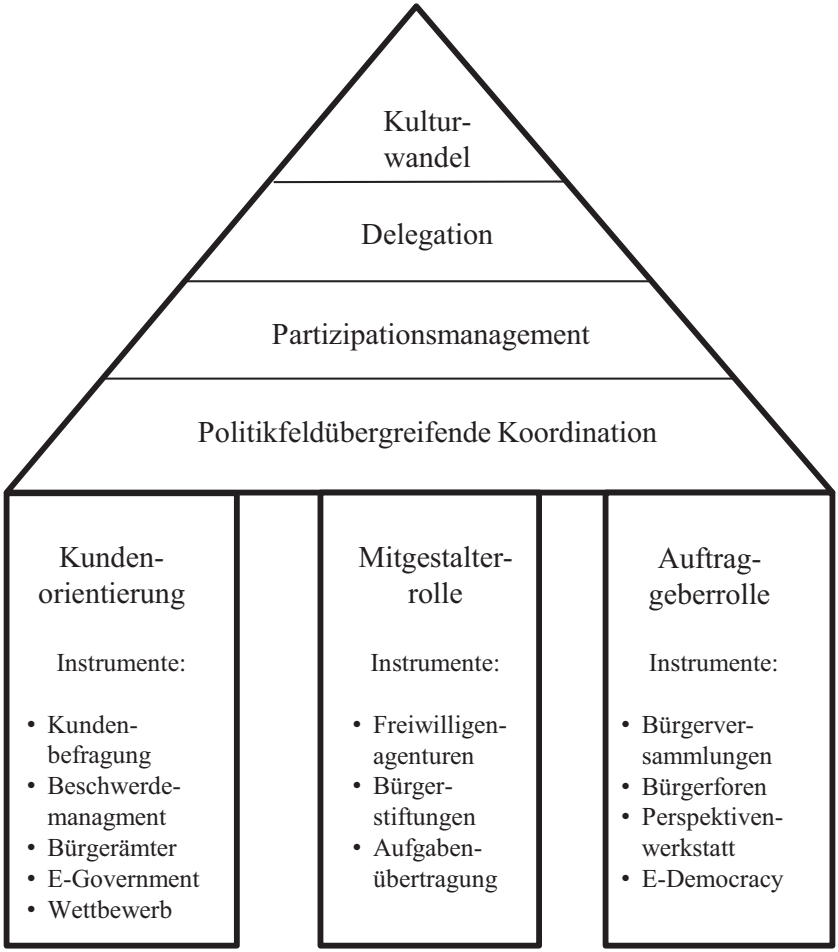


Schaubild 1 Das Leitbild der Bürgerkommune[20]

Die erste Strategie lautet *politikfeldübergreifende Koordination* der Bürgerbeteiligung (vgl. ebd., S. 21, 27f.). Hintergrund ist die Tatsache, dass Beteiligungsverfahren von ihren Inhalten her fast immer die Zuständigkeitsbereiche verschiedener Ressorts der Kommunalverwaltung tangieren, und zwar sowohl in der Politikformulierung als auch in der Politikumsetzung. Hinzu kommen die Schnittstellen

20 Bogumil et al. 2003, S. 26; Bogumil 2014, S. 418.

zum Gemeinderat und seinen verschiedenen Ausschüssen. Unklare Verantwortlichkeiten oder Reibungsverluste in einem Zuständigkeitsgestrüpp von Verwaltung gehören zu den entscheidenden Frustrationspotenzialen für engagierte Bürgerinnen und Bürger. Als Instrument der Koordination stellt das Autorentrio die Einrichtung der Stelle von „Bürgerbeauftragten" (ebd., S. 27) in der Verwaltung zur Diskussion, deren Aufgabe in Schnittstellenmanagement besteht – wohl wissend, damit „nicht den ‚Königsweg'" (ebd., S. 33) gefunden zu haben.[21]

Als zweite Strategie wird ein *Partizipationsmanagement* unter gleichberechtigter Beteiligung aller Ratsfraktionen empfohlen – als „wichtigster Baustein" (Bogumil et al. 2003, S. 21; vgl. ebd., S. 21–24; 28–30 sowie Bogumil 2014, S. 430f.). Im Kern geht es darum, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in allen drei Rollen (als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunden) zu stärken. Wesentlich sei, so das Autorenteam, vor dem Einsatz einzelner Beteiligungsinstrumente systematisch abzuwägen, „wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema Bürger wie zu beteiligen sind" (ebd., S. 21). Für diesen Abwägungsprozess werden zwei zentrale Kriterien genannt: ein nachhaltiger Umgang mit Partizipationsressourcen (Leitfrage: Wird die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme an zukünftigen Beteiligungsangeboten gestärkt oder gehemmt?) und die soziale Ausgewogenheit der intendierten Beteiligungsprozesse bzw. -projekte (Leitfrage: Haben Bürgerinnen und Bürger aus verschiedenen soziokulturellen Milieus bzw. mit unterschiedlichem Bildungshintergrund Zugang oder herrscht eine hohe Selektivität?).[22] Insbesondere in der Gewährleistung einer sozialen Ausgewogenheit in Beteiligungsprozessen wird die entscheidende Aufgabe eines kommunalen Partizipationsmanagements gesehen. Insofern geht es beim Partizipationsmanagement nicht allein um eine professionell zu bewältigende operative Aufgabe der Verwaltung, sondern auch um „eminent politische Entscheidungen" (ebd., S. 24); also um eine normativ-strategische Aufgabe des politischen Gremiums.[23]

---

21 Die von den Autoren und der Autorin vorgelegte empirische Studie führt an diesem Punkt zu einem widersprüchlichen Bild: Von den Befragten wird im Grundsatz offenbar vor allem Skepsis gegenüber der Einrichtung einer solchen Stelle artikuliert – während sich in der Praxis zeigt, dass 46 Prozent der befragten Kommunen faktisch eine solche Funktion bereits geschaffen haben (vgl. Bogumil et al. 2003, S. 27f.). Für eine Aufstellung der Vor- und Nachteile einer solchen Stelle vgl. ebd., S. 28.

22 Diese Frage spielt im Diskurs zur Sozialraumorientierung in der Sozialen Arbeit eine prominente Rolle (vgl. ausführlich Roß 2012, S. 496–500).

23 Mit Blick auf die Empirie gelangen Bogumil, Holtkamp und Schwarz zu dem Schluss: „Insgesamt kann zumindest in den beiden Untersuchungsgemeinden im engeren Sinne von Partizipationsmanagement nur sehr begrenzt die Rede sein" (Bogumil et al. 2003, S. 29). In den Länderbefragungen zeigt sich, dass insbesondere die Kommunalparla-

- Bei Beteiligung in der Auftraggeberrolle geht es (wie bei Plamper 2000, S. 260–263) um erweiterte kooperativ-demokratische Formen der Bürgerbeteiligung[24] an der Politikformulierung. Um dabei den beiden gerade formulierten Basiskriterien der Nachhaltigkeit und der sozialen Ausgewogenheit gerecht zu werden, sieht das Autorenteam zwei Ansatzpunkte. Zum einen die Entscheidung, zu welchen Themen dialogorientierte Beteiligungsverfahren initiiert werden sollen: Es empfehle sich, sowohl zu abstrakte als auch stark konfliktbelastete Fragestellungen von Beteiligungsprozessen auszunehmen und zudem nicht gleichzeitig zu vielen Themen und Prozesse anzustoßen[25] (vgl. Bogumil et al. 2003, S. 55f.). Zweiter Ansatzpunkt ist die Rückkoppelung der Beteiligungsverfahren mit den verfassten kommunalen Entscheidungsprozessen. Hierzu werden folgende Empfehlungen gegeben: Rechtzeitig die Schnittstellen mit der differenzierten Verwaltungs- und Ausschussstruktur klären; Bürgerbeteiligung im frühen Stadium von Planungen initiieren; die Prozesse professionell moderieren und dokumentieren; „Entscheidungsmoratorium" seitens Rat und Verwaltung während laufender Beteiligungsverfahren durchhalten; Präsenz der Politik im Beteiligungsprozess ohne ihn zu dominieren; angemessenes Timing mit Blick auf die Haushaltsaufstellung; den Stand der Umsetzung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern transparent machen (vgl. ebd., S. 56f.). Einen dritten Ansatzpunkt, der sich aus dem Basispostulat der sozialen Ausgewogenheit von Beteiligungsformen bzw. -verfahren ergibt, nennen Bogumil und Holtkamp an anderer Stelle: Im Rahmen des Leitbilds Bürgerkommune „sind Beteiligungsinstrumente aus unserer Sicht also vermehrt auf bestimmte Zielgruppen zuzuschneiden, um auch andere soziale Kreise zu erreichen oder Beteiligungsinstrumente anzu-

mente hier für sich keine wichtige Aufgabe sehen, wobei sich zeigt, dass das Interesse der Minderheitsfraktionen an einer Beteiligung der Politik am Partizipationsmanagement ausgeprägter ist als das der Mehrheitsfraktionen (vgl. ebd.). Dieser Umstand dürfte „ein parteiübergreifendes Partizipationsmanagement erheblich erschweren" (ebd.), folgert das Autorenteam.

24 Vgl. auch Bogumil 2001 und Bogumil und Holtkamp 2002, S. 5. Ausführlich Holtkamp et al. 2006. In vergleichbarer Weise sprechen Sarcinelli et al. 2011 von einer Verknüpfung zwischen repräsentativ-demokratischer und bürger-demokratischer Politik (S. 32f.).

25 „‚Mehr Klasse als Masse' sollte zukünftig auch bei Beteiligungsverfahren gelten" (ebd., S. 56).

wenden, die auf einer repräsentativen Stichprobe basieren (Planungszelle, Bürgerbefragung)“ (Bogumil und Holtkamp 2001b, S. 27).[26]

- Bei Beteiligung in der Mitgestalterrolle geht es im Wesentlichen um die Übertragung von Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge auf Bürgerinnen und Bürger, flankiert durch neue Formen der Förderung freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements. Über die Vorstellung der konkreten Modelle „Freiwilligenagentur“ und „Bürgerstiftung“ hinaus sind Bogumil, Holtkamp und Schwarz zwei Hinweise wichtig. Erstens sei auch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in der Mitgestalterrolle nicht zum Nulltarif zu haben: „Alle Studien zeigen, dass für die Förderung von ehrenamtlichem Engagement eine hauptamtliche Infrastruktur zwingend erforderlich ist und sogar ausgebaut werden müsste. Deswegen sollte es bei der Förderung der Mitgestalterrolle […] auch nicht primär um einen Aufgabenabbau, sondern einen Aufgabenumbau gehen – auch um massive Akzeptanzprobleme bei den Bürgern und Beschäftigten zu vermeiden“ (Bogumil et al. 2003, S. 70). Und zugespitzt: „Wer anfängt, bei der Engagementförderung zu kürzen, der kann kaum noch glaubwürdig für mehr Engagement in der Stadt werben“ (ebd., S. 71). Damit sei zweitens mit Blick auf den Umfang von Aufgabendelegation Realismus angebracht: „Bei einer nüchternen Debatte über die Potentiale von Aufgabenübertragung wird sehr schnell deutlich, dass die Übertragung nur begrenzt zu einem Personalabbau in der öffentlichen Verwaltung führen wird, da Ehrenamtliche in der Regel eine starke Unterstützung von Hauptamtlichen brauchen“ (ebd.) und zudem nur sehr begrenzt bereit und interessiert sind, gerade diejenigen „einfachen“ Tätigkeiten dauerhaft zu übernehmen, die die Verwaltung am liebsten und am einfachsten „delegieren“ möchte bzw. könnte.
- Auch bei Beteiligung in der Kundenrolle, die unter anderem durch die Einrichtung von Bürgerbüros oder eines aktiven Beschwerdemanagements gestärkt werden kann, geht es keineswegs allein um Dienstleistungsorientierung, sondern ebenfalls um unverzichtbare Schritte auf dem Weg zur Bürgerkommune.

Die dritte Strategie bezeichnen die Autoren und die Autorin als *Delegation von Verantwortung* im Sinne einer Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auch für die Beziehungen innerhalb der Kommune (vgl. Bogumil et al. 2003, S. 24f.; 30f.): Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, die von Bürgerinnen und Bürgern, Vereinen, dezentralen Einrichtungen usw. wahrgenommen werden können, sollen auch von diesen übernommen werden, wobei sie genau darin von der Kommu-

26 Auf das im Kontext (sozialraumorientierter) Sozialer Arbeit entwickelte Know-how wird kein Bezug genommen.

ne unterstützt werden.[27] Als Leitmaximen werden formuliert: „Dezentralisierung soweit wie möglich", „zentrale Kontrolle soweit wie nötig" und „Ermutigung der dezentralen Ebenen zur Kooperation soweit leistbar".

Umfassender kommunalpolitischer *Kulturwandel*, der als kollektiver Lernprozess verstanden wird, markiert die vierte Strategie (vgl. ebd., S. 25; 32–34). Dahinter steht die Erkenntnis: „Kein Beteiligungskonzept, keine Dienstanweisung kann bewirken, dass die Bürgerkommune von den beteiligten Akteuren auch entsprechend umgesetzt wird. Kooperative Verhaltensweisen […] lassen sich nicht anordnen, sondern kommen nur zustande, wenn die Akteure von diesen Verhaltensweisen überzeugt sind" (ebd., S. 25).

Die gerade skizzierten vier Kernstrategien markieren Strategievorschläge an die Adresse von Gemeinderäten und Kommunalverwaltungen. Was die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger anbelangt, die Entwicklung der Bürgerkommune zu forcieren, sehen Bogumil, Holtkamp und Schwarz zwei „Strategieoptionen": Eine defensive Strategie, die sich auf das Machbare konzentriert („man plant in der Auftraggeberrolle nur das, was man in der Mitgestalterrolle selber realisieren kann"; ebd., S. 58), und eine offensive Strategie, in der die professionellen und demokratischen Standards von Bürgerbeteiligung eingefordert und Politik und Verwaltung mit entsprechendem öffentlichen Druck zur Umsetzung der Beteiligungsergebnisse gedrängt werden. Entsprechend ihrer pragmatischen Sicht auf die Bürgerkommune empfehlen sie den engagierten Bürgerinnen und Bürgern (insbesondere in Kommunen mit hoch defizitären Finanzen) „eine Kombination aus beiden Strategieelementen bei Dominanz defensiver Strategien" (ebd.).

2.3 Das „Leitbild Bürgerkommune" als Kondensat der Erfahrungen reformorientierter Kommunen (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – KGSt)

Anfang der 1990er Jahre gehört die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) mit einem ihrer Berichte zu den wichtigsten Wegbereitern der Einführung des New Public Managements in Deutschland (vgl. KGSt 1993). Ende der 1990er bringt sie sich in die Debatte um die Förderung

27 Bogumil, Holtkamp und Schwarz (2003, S. 24) erinnern zu recht daran, dass dem Subsidiaritätsprinzip in seiner ursprünglichen, im Kontext der katholischen Soziallehre entwickelten Verständnis sowohl eine negative, abwehrende Intention als auch eine positive, auffordernde eigen ist (ebd., S. 148).

bürgerschaftlichen Engagements ein (vgl. KGSt 1999). 2014 nun legt die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (früher: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) einen gut fünfzigseitigen Bericht „Leitbild Bürgerkommune“ (KGSt 2014) vor. Das primär an Leitungen von Kommunalverwaltungen gerichtete Papier ist gemeinsam mit einer Arbeitsgruppe erstellt worden, der (abgesehen von einer Wissenschaftlerin) 23 Vertreter und Vertreterinnen von Städten, Gemeinden und Landkreisen bzw. von Kommunalverbänden angehört haben. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Leitungs- und Fachkräfte solcher Kommunen, die in den vergangenen Jahren in verschiedenen Programmkontexten intensiv an Strukturen und Prozessen zur Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und Bürgerbeteiligung gearbeitet haben. Insofern präsentiert sich das Papier von seinem Gesamtcharakter her als eine „Empfehlung von Kommunen für Kommunen“.

Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildet die Wahrnehmung, dass die Bedeutung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung in den vergangenen Jahren auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung zugenommen habe (vgl. KGSt 2014, S. 3, 12f.). Für einen sinnvollen Umgang mit dieser Entwicklung biete das Leitbild der Bürgerkommune einen angemessenen Bezugsrahmen. Adressiert an „Kommunen, die sich für den Weg zur Bürgerkommune entschieden“ haben (ebd., S. 3), werden zentrale Erfahrungswerte aus der kommunalen Praxis aggregiert und zur Übernahme als ein „strategisches Konzept“ (ebd., S. 8) seitens des kommunalen Managements empfohlen. Der Grundtenor ist pragmatisch: Mögliche Probleme werden nicht verschwiegen, aber es geht nicht um Grundsatzdiskussionen oder Kontroversen. Theoriebildung zur Bürgerkommune wird – wenn überhaupt – nur am Rande rezipiert.[28]

Der KGSt-Bericht 3/2014 ist also vor allem dies: Ein Dokument des Konsenses, auf den sich gut 15 Jahre nach Beginn der Debatte die Akteure reformorientierter Kommunen in Sachen Bürgerkommune pragmatisch verständigen können. Hierin liegen die Bedeutung und zugleich die Grenzen des Papiers. Inhaltlich gesehen werden einerseits die bereits bekannten Wissensbestände zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements bestätigt, andererseits neuere Erfahrungswerte aus dem Bereich der Bürgerbeteiligung aufgenommen und um Aspekte aus den aktuellen Debatten zu Open Government (Transparenz, E-Government) und wertorientierter Führung ergänzt (siehe hierzu Anmerkung 31).

28 Charakteristisch: Unter der Überschrift „Historische Entwicklung des Leitbilds Bürgerkommune“ (KGSt 2014, S. 10) wird ausschließlich auf KGSt 1999 verwiesen.

Die *normativen Kernpunkte des Leitbilds Bürgerkommune*, wie der KGSt-Bericht es versteht, werden so definiert:

> „In einer Bürgerkommune
> - können Bürger darauf vertrauen, dass Politik und Verwaltung gemeinsam mit ihnen das Ziel verfolgen, die kommunale Gemeinschaft weiterzuentwickeln.
> - handeln Politik und Verwaltung so, dass Bürger echte Dialogpartner sind. Ihre Meinung und ihr Engagement werden wertgeschätzt, auch wenn sie eine andere Position vertreten.
> - engagieren sich viele unterschiedliche Menschen ehrenamtlich. Sie tun es für sich. Sie tun es mit anderen Menschen. Und sie tun es für andere Menschen.
> - erlebt der einzelne Bürger ein Wir-Gefühl. Er fühlt sich als Teil einer Nachbarschaft, eines Quartiers und als Teil der Kommune“ (ebd., S. 13).

Das Leitbild Bürgerkommune betont somit

> „die Bedeutung der kommunalen Ebene im demokratischen föderalen Staat und fordert mehr Selbststeuerung der örtlichen Gemeinschaft. Konstitutive Elemente der Bürgerkommune sind Transparenz. Bürgerengagement, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit in Netzwerken. Damit schließt die Bürgerkommune das Leitbild von Open Government mit ein“
>
> (ebd., S. 3).

Insgesamt skizziert damit auch der KGSt-Bericht ein Leitbild, das die Entwicklung einer Stadt bzw. Gemeinde insgesamt anspricht, nicht allein die Weiterentwicklung von Rat und Verwaltung. Benannt sind vier *Kerndimensionen der Bürgerkommune*, die die Autorinnen und Autoren so entfalten:

1. *Bürgerengagement*[29], die erste Dimension, könne „in seiner Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden“ (ebd., S. 19). Es umfasst die gesamte Bandbreite freiwilliger Betätigung vom „klassischen Ehrenamt“ über die Mitarbeit

29 Bezüglich der Terminologie verwendet der Bericht auf der einen Seite die Begriffe „Bürgerengagement“ und „bürgerschaftliches Engagement“ synonym für die freiwillige Übernahme gemeinwohlorientierter Aufgaben, auf der anderen Seite den Begriff „Bürgerbeteiligung“ für die Mitwirkung in politischen Beteiligungsprozessen (vgl. KGSt 2014, S. 11). Darüber hinaus schließen sich die Autorinnen und Autoren explizit (vgl. ebd., S. 18) dem Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement an, wie es der Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichem Engagements“ des Deutschen Bundestages seinerzeit formuliert hat (vgl. Enquete-Kommission 2002, S. 57f.).

in selbstorganisierten Netzwerken bis hin zum nicht formal organisierten individuellen Engagement, zum Beispiel in der Nachbarschaft (ebd., S. 17). Betont wird, dass „sich für andere engagieren" und „in Entscheidungsprozessen gehört werden wollen" in der Praxis oft zusammenhängen. Als Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung werden Freiwilligenagenturen und Bürgerstiftungen erwähnt (ebd., S. 18f.).

2. Unter dem Stichwort *Bürgerbeteiligung* wird insbesondere auf informelle Verfahren abgehoben. Als Leitsatz wird formuliert: „Unter möglichst breiter Beteiligung möglichst unterschiedlicher Bürger zu guten Entscheidungen zu kommen, ist auch ein wesentliches Qualitätsmerkmal der heutigen lokalen Demokratie und gleichzeitig die Grundlage zur Bewältigung komplexer Veränderungsprozesse" (ebd., S. 13). Informelle Beteiligungsverfahren werden dabei ausdrücklich „als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie" (ebd., S. 20) eingeordnet, nicht etwa als deren Ersatz. Betont wird zudem, die Abwägung der Interessen einzelner Akteursgruppen gegenüber dem Gemeinwohlinteresse der kommunalen Gemeinschaft als ganzer sei (auch) in der Bürgerkommune „kontinuierlicher Bestandteil von Beteiligungsprozessen" und hier insbesondere „Aufgabe der Verwaltungen und der Politik" (ebd., S. 20). Im Zusammenhang mit Beteiligung widmet der Bericht der E-Partizipation als einem „Bestandteil einer Multikanalstrategie" (ebd., S. 22), die digitale und analoge Beteiligungsformen kombiniert, besondere Aufmerksamkeit und hält fest: „Internetgestützte Maßnahmen der Bürgerbeteiligung im politischen Meinungs- und Entscheidungsprozess (E-Partizipation) werden in den Kommunen immer intensiver diskutiert und genutzt, weil immer mehr Bürger sich im Web 2.0 bewegen und entsprechende Angebote auch im Bereich kommunaler Bürgerbeteiligung fordern" (ebd., S. 21). Dabei wird bedacht, dass verschiedene Bevölkerungsgruppen eine unterschiedliche Affinität zu Verfahren der E-Partizipation haben. Angesprochen wird das Problem der digitalen Spaltung, das bei der konkreten Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen unbedingt zu beachten sei (ebd., S. 22).[30]
3. In Konsequenz der Rezeption des Open Government-Ansatzes[31] wird *Transparenz* bezüglich der politischen und administrativen Prozesse in einer Kom-

30 Nicht thematisiert wird leider, auf welche Stufen von Beteiligung (vgl. Selle 1996, S. 18; Städtetag Baden-Württemberg 2012, S. 62) sich die hier angestellten Überlegungen zu E-Partizipation beziehen – ein für die Debatte nicht unwichtiger Aspekt.

31 Die Autorinnen und Autoren des KGSt-Berichts greifen hier auf das Konzept „Open Government" zurück, das aus ihrer Sicht unzweifelhaft „Teil des Leitbilds Bürgerkommune" (KGSt 2014, S. 14) ist. Als Säulen dieses Konzepts werden Transparenz (transparente Kommunikation bezüglich staatlicher Entscheidungen und Maßnahmen

mune „als Grundvoraussetzung für Partizipation und Zusammenarbeit“ (ebd., S. 23) und damit als weitere zentrale Dimension des Leitbilds Bürgerkommune angesehen. Die Faustregel lautet, auf der einen Seite rechtliche und vertragliche Grenzen der Informationsweitergabe zu respektieren, auf der anderen Seite aber „so viele Informationen wie möglich öffentlich zu machen“ (ebd., S. 23) bzw. eine Nicht-Veröffentlichung klar zu begründen. Bei der Umsetzung dieses Gebots kommt den sozialen Medien eine zentrale Rolle zu.

4. Die als vierte Dimension angeführte *Zusammenarbeit in Netzwerken* wird in sehr allgemeiner Weise auf das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure der kommunalen Gemeinschaft bei der Bewältigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge bezogen. Dabei wird insbesondere eine „Mischung aus formellen und informellen Formen“ (ebd., S. 25) der Zusammenarbeit als sinnvoll erachtet.[32]

Was die *organisatorische Gestaltung der Bürgerkommune* betrifft, lautet das Credo:

> „Die KGSt empfiehlt Kommunen, die sich für den Weg der Bürgerkommune entscheiden, ihre Steuerungsprozesse für die Bürgerschaft zu öffnen, indem sie Transparenz herstellen, Beteiligungsmöglichkeiten und Raum für ehrenamtliches Engagement bieten und die Zusammenarbeit mit der Stadtgesellschaft suchen. Bei allen Initiativen, die unmittelbare Beteiligungsmöglichkeiten einräumen, muss die Rolle und Position der gewählten und damit legitimierten Mitglieder in Rat und Kreistag beachtet werden. Die Entwicklung zur Bürgerkommune geht nur mit der Politik, nicht gegen sie“
>
> (ebd., S. 33).

als Regel; Geheimhaltung als gesetzlich normierte Ausnahme), Partizipation (aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Entscheidungsfindung) und Kollaboration (gleichberechtigtes Zusammenwirken von Akteuren ohne vordefinierte Pflichten, Verantwortlichkeiten oder Aufgaben) bezeichnet (vgl. ebd.). Diese drei Grundprinzipien werden „auf die Entwicklung der Bürgerkommune übertragen. Die verwendeten Begriffe nutzen wir allerdings modifiziert, indem wir ‚Partizipation‘ durch ‚Beteiligung‘ ersetzen und anstatt von ‚Kollaboration‘ von ‚Zusammenarbeit in Netzwerken‘ sprechen“ (ebd., S. 15).

32 Die Ausführungen des Berichts zu dieser Dimension bleiben ausgesprochen allgemein: Welche Akteure genau in welchen Formen bei welchen Aufgaben zusammenarbeiten könnten oder sollten, wird nicht spezifiziert.

Bürgerkommune zu sein oder zu werden sei dabei „eine ‚Daueraufgabe' mit besonderen Herausforderungen, die nur gelingen kann, wenn Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft gleichermaßen in diesen Prozess einbezogen werden" (ebd., S. 26). Allerdings gilt auch: „Keine Kommune fängt bei null an" (ebd., S. 44).

Daher sind erstens bestimmte *Akteure* angesprochen, die den Weg zur Bürgerkommune befördern müssen: „Die verschiedenen Akteursgruppen bei der Gestaltung der Bürgerkommune nachhaltig einzubinden und dabei für eine Balance der unterschiedlichen Interessen zu sorgen, ist eine Herausforderung für die Steuerung der Bürgerkommune" (ebd., S. 32). Hinsichtlich der Gesamtsystematik wird dabei zwischen den drei Feldern Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft (Bürgerschaft, Vereine/Verbände, Unternehmen, Medien) unterschieden (vgl. ebd., S. 32). Mit Blick auf Rat und Verwaltung wird einerseits betont, die Bürgerkommune wolle nicht die repräsentative Demokratie aushebeln; andererseits wird gegenüber der Stadtgesellschaft eine „Kommunikation auf Augenhöhe" (ebd., S. 28) angemahnt. Deutlich gemacht wird, dass die Bürgerschaft keineswegs eine homogene Gruppe darstelle: insbesondere die spezifischen Engagementbedingungen von jungen und älteren Menschen und von Menschen mit Migrationshintergrund seien zu beachten. Diese Heterogenität gelte aber auch für die Wirtschaft.

Zweitens geht es um *Strukturen und Netzwerke* zur Förderung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung, das heißt um die „Notwendigkeit Engagement fördernde Infrastruktur weiterzuentwickeln" (ebd., S. 33). Die klassisch hierarchischen Strukturen der Verwaltung müssten um (tendenziell egalitäre) Kooperationsnetzwerke ergänzt werden.

Als drittes richtet sich der Blick auf die zwischen den beteiligten Akteuren zu gestaltenden *Prozesse*: „Die Bürgerkommune öffnet Leistungserstellungsprozesse für die Mitgestaltung und Mitwirkung der Stadtgesellschaft" (ebd., S. 34), aber auch strategische Prozesse (etwa die Suche nach Antworten auf den demografischen Wandel). Hintergrundfolie für die Gestaltung und Steuerung solcher Prozesse ist dabei das sogenannte „Konzept des Strategischen Managements" (ebd., S. 35; vgl. ausführlich KGSt 2013), das einen klassischen Managementkreislauf beschreibt (Bestandsaufnahme, Handlungsfeld- und Zielformulierung, Maßnahmenentwicklung und -umsetzung, Controlling und Evaluation). Dieses Steuerungskonzept sei nicht nur mit dem Leitbild Bürgerkommune kompatibel, sondern mache seine Realisierung überhaupt erst möglich (vgl. ebd., S. 35).

Viertens benötigt die organisatorische Gestaltung der Bürgerkommune bestimmte *Instrumente und Maßnahmen*, nämlich den „Methodenkoffer der informellen Bürgerbeteiligung" (ebd., S. 37). Hingewiesen wird auf die Notwendigkeit, die unterschiedlichen Schwerpunkte, Ziele, Reichweiten sowie Stärken und Schwächen der einzelnen Methoden zu beachten und auf dieser Basis für einen

konkreten Dialogprozess zu einer reflektierten Auswahl bzw. Kombination angemessener Verfahren zu kommen („Ein erfolgreicher Beteiligungsprozess ist […] auf die gezielte Kombination verschiedener Elemente angewiesen"; ebd., S. 38).

Fünftens wird Bürgerbeteiligung jedoch nicht allein dadurch realisiert, dass bestimmte Methoden zur Anwendung gebracht werden, sondern sie verlangt zugleich nach bestimmten *Standards von Beteiligung*, „wenn sie demokratische Anforderungen erfüllen und für alle Beteiligten gewinnbringend sein soll" (ebd., S. 38). Für solche Standards gebe es Vorbilder; aber in jeder Kommune müsse die Übertragung auf konkrete örtliche Gegebenheiten stattfinden. Der Bericht nennt neun Qualitätsstandards von Bürgerbeteiligung:

„Gute Beteiligung
1. braucht die Bereitschaft und Fähigkeit zum Dialog.
2. braucht klare Zielsetzungen und Rahmenbedingungen.
3. braucht verbindliche Regeln.
4. nutzt die vorhandenen Gestaltungsspielräume.
5. ist ein Dialog auf Augenhöhe.
6. ist verbindlich und verlässlich.
7. erreicht alle Zielgruppen adäquat.
8. braucht transparente Information.
9. ist nachhaltig und lernt aus Erfahrung" (ebd., S. 39).

Sechstens erfordert die Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune seitens der kommunalen Leitungskräfte ein spezifisches Verständnis bzw. eine spezifische Praxis von *Führung*. Der Bericht rekurriert hier auf das von der KGSt in einem anderen Zusammenhang entwickelte Konzept von „Public Leadership" bzw. „Wertorientierter Führung", das auch für die Bürgerkommune sozusagen der „Ansatz der Wahl" sei (vgl. ebd., S. 42f.). Gemeint ist ein mit dem klassischen bürokratischen Paradigma brechender Führungsstil, der mit Blick auf die Gestaltung, Entwicklung und Leitung der öffentlichen Verwaltung „ergebnisorientiert" ist und „Freiräume für die Selbstorganisation schafft" (ebd., S. 42). „Dazu gehört das Verhalten innerhalb der Zivilgesellschaft (gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, Vereinen, Verbänden, privatwirtschaftlichen Organisationen, Landes- und Bundesbehörden) sowie gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern" (ebd., S. 43).

Insgesamt schließlich kommt es bei der organisatorischen Gestaltung der Bürgerkommune aus Sicht des KGSt-Berichts darauf an, nicht nur einzelne Elemente zu implementieren, sondern die *Organisationskultur der Verwaltung* insgesamt zu verändern: „Das Leitbild Bürgerkommune muss sich in der Organisationskultur der Verwaltung wiederfinden, die Organisationskultur muss das Leitbild tragen und zum Leben entfalten" (ebd., S. 38).

Für sinnvolle *Strategien zur Umsetzung der Bürgerkommune* wird im Grunde auf den bereits oben im Kontext der Steuerung von Dialogprozessen erwähnten klassischen Managementzirkel rekurriert:

Den ersten Schritt bildet eine *Standortbestimmung*: „Wo stehen wir auf dem Weg zur Bürgerkommune?" (ebd., S. 44). Zur Operationalisierung dieser Leitfrage führt der Bericht checklistenartige Fragesets für die beiden Kerndimensionen Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung auf (vgl. ebd., S. 44f.). Im Ergebnis entsteht ein „Lagebericht Bürgerkommune" (ebd., S. 46), der veröffentlicht wird.

Auf dieser Grundlage wird im zweiten Schritt von Rat und Verwaltung gemeinsam mit der Stadtgesellschaft ein örtliches *Leitbild Bürgerkommune* entwickelt, aus dem sich wiederum konkrete *strategische Ziele* für die jeweilige Stadt bzw. Gemeinde ableiten lassen. Dabei wird dringend empfohlen, in der Kommune ggf. bereits vorhandene Leitbilder daraufhin zu prüfen, „ob sie mit der neuen Zielvorstellung kollidieren und dementsprechend korrigiert werden müssen oder, ob und wie das Leitbild Bürgerkommune ergänzt werden kann" (ebd., S. 46).

Zu diesem Leitbild, den strategischen Zielen und dem Umsetzungskonzept wird ein *Beschluss des Kommunalparlaments* herbeigeführt, um so die notwendige demokratische Legitimation zu schaffen (vgl. ebd., S. 48).

Ein nächster Schritt ist die konkrete *Umsetzung*: Im Sinne der oben skizzierten Überlegungen werden die organisatorischen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune in seinen vier Kerndimensionen geschaffen. Diese Umsetzung bedarf einer stringenten strategischen Steuerung und muss auf Dauerhaftigkeit ausgerichtet sein. Weitere wichtige Teilaspekte betreffen die Organisation von notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen (z. B. Koordinierungsstelle in der Verwaltung), einer angemessenen Qualifizierung der Verwaltungsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen sowie eines professionellen Kommunikationsmanagements (vgl. ebd., S. 49–53).

Den letzten Schritt (bevor der Managementzirkel ggf. in eine weitere Entwicklungsschleife eintritt) markieren die Aspekte *Nachhaltigkeit und Erfolgskontrolle*. Prozesse wie der Weg zur Bürgerkommune „benötigen Zeit, langen Atem und Verlässlichkeit. […] Es geht um eine strategische Weichenstellung mit dem Ziel, Nachhaltigkeit herzustellen" (ebd., S. 54; Hervorh. im Orig.). Um abschätzen zu können, wie weit man in diesem Prozess vorangeschritten ist, wird ein kontinuierliches Monitoring empfohlen („Bürgerkommune-Monitoring"; ebd., S. 54).

2.4 Bürgerkommune als ambitioniertes zivilgesellschaftliches Reformprojekt

Verwaltungszentrierte, aber auch auf die gesamte örtliche Gemeinschaft zielende pragmatische Reformkonzepte, die sich im Rahmen repräsentativer und kommunalverwaltungsgeprägter Traditionen der kommunalen Selbstverwaltung bewegen, zeichnen sich bei aller Differenzierung durch ein pragmatisches Anspruchsniveau aus. Dies entspricht inkrementellen und pfadabhängigen Veränderungsprozessen, wie sie gerade im Bereich der Kommunalpolitik die Regel sein dürften. Gleichwohl ist diese pragmatische Perspektive in Gefahr, mit Blick auf die eigenen Ambitionen der Leitidee Bürgerkommune zu kurz zu springen und wichtige Rahmenbedingungen für deren Umsetzung zu vernachlässigen. So haben die Autoren dieses Textes früh Vorbehalte angemeldet, die auch entsprechend gewürdigt werden (vgl. Winkel 2013).

Für Roland Roth „lohnt die Debatte über Bürgerkommune nur, wenn sie als politisch anspruchsvolles Reformprojekt verstanden wird" (Roth 2003a, S. 103f.). Diesem Credo folgend, vertritt er einen weiten Begriff von Bürgerkommune, die aus seiner Sicht mehr „meint […] als Kommunalpolitik. Sie umfasst grundsätzlich alle Lebensbereiche jenseits privater Gemeinschaften, die in lokalen Räumen organisiert sind, und alle Akteure, die unmittelbar auf das lokale Leben Einfluss nehmen" (ebd., S. 110). Eine ganze Reihe von Aspekten, die für ihn allgemeine, für die lokale Ebene konkretisierte „*Elemente einer demokratisch verfassten Bürgergesellschaft*" darstellen (vgl. ebd., S. 103–107 bzw. 2003b, S. 1–4), teilt Roth mit den anderen hier zitierten Autorinnen und Autoren. Stichworte sind Demokratiereform und Demokratisierung zentraler Lebensbereiche, Abbau von Engagementhindernissen, soziale Integration und ökonomische Nachhaltigkeit, unverkürzte Bürgerrechte, neue Kooperationsformen zwischen gesellschaftlichen Sektoren, ermöglichender Staat und Kultur der Anerkennung. Darüber hinaus zeichnen sich seine Überlegungen jedoch dadurch aus, dass als notwendige Voraussetzung einer Entwicklung hin zur Bürgerkommune eine „starke kommunale Selbstverwaltung" als „politisch legitimierter Instanz" (Roth 2003a, S. 111) hervorgehoben wird; eine „Kommunalisierung […] im Sinne einer Macht- und Ressourcenverteilung nach unten" (Roth 2002, S. 181).

Auf Grundlage der Ergebnisse von insgesamt zehn Jahren Begleitforschung zur Engagementförderung im Kontext des baden-württembergischen Landesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement unternimmt Paul-Stefan Roß den Versuch, „ein systematisches zivilgesellschaftliches Konzept der ‚Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune'" (Roß 2012, S. 8) zu entwickeln. Bürgerkommune soll hier als „ein *theoriebasiertes, produktives gesellschaftspoli-*

tisches Leitbild“ fungieren, das „auf die lokale Gesellschaft insgesamt mit ihren verschiedenen Akteursfeldern sowie auf die Gestaltung des Zusammenspiels dieser Akteure bezogen wird“ (ebd.; Hervorh. im Original). In Form von Leitsätzen wird ein ordnungspolitischer Rahmen skizziert (vgl. ebd., S. 547–590), der einerseits an ein gründlich reflektiertes Leitbild von Bürgerkommune rückgebunden ist, andererseits konkret genug ist, um praxisbezogen in methodische Handlungskonzepte der Engagementförderung operationalisiert werden zu können.

Diesem Grundverständnis von Bürgerkommune als einem Reformprojekt, das in voller Kenntnis der (kommunal-)politischen Realität mit all ihren Widersprüchen nicht seine im Kern zivilgesellschaftliche Ambition aufgeben möchte, fühlt sich auch der vorliegende Beitrag verpflichtet.

2.5 Bausteine und Phasen in der Entwicklung des Leitbilds „Bürgerkommune“

Wie bereits deutlich geworden ist, verdichtet und verknüpft das Leitbild Bürgerkommune eine Reihe von Elementen kommunaler Praxis, die von einem facettenreichen und diskontinuierlichen Diskussionsprozess in Reformnetzwerken – von Pilotkommunen eingebracht – geprägt und erprobt wurden. Dieser Prozess hält an, wobei in jüngster Zeit ein deutlicher Schwerpunkt auf der Ausgestaltung von Bürgerbeteiligung liegt.[33] Die wissenschaftliche Reflexion und Begleitung ist stark von der praxisorientierten Dynamik geprägt und hat überwiegend pragmatisch-normativen Charakter, während die empirisch-analytischen Beiträge zur Reichweite und Umsetzung, zu den Potenzialen und Stolpersteinen der Leitidee bescheiden geblieben sind. Die einzelnen Bausteine der Bürgerkommune sind in der kommunalen Praxis in der Regel konzeptionell und strategisch eher locker verknüpft und mit unterschiedlichen Gewichtungen versehen. Die angestrebte Reformtiefe reicht von einer eher bescheidenen, verwaltungszentrierten und inkrementellen Veränderung des Status quo kommunaler Selbstverwaltung bis zur ambitionierten demokratiepolitischen Erneuerung der lokalen Ebene, die möglichst alle kommunalen Akteure (Politik, Verwaltung, freiwillige Assoziationen, Wirtschaft) einbezieht.

33 „Mittlerweile hat sich in Deutschland eine kaum noch zu überblickende Anzahl an Netzwerken auf kommunaler, Landes- und Bundesebene gebildet, die sich mit der Weiterentwicklung des Bürgerengagements beschäftigen. Deutlich wird, dass Engagement und Beteiligung von allen gesellschaftlichen Akteuren einschließlich Bund, Ländern und Kommunen intensiv wie nie zuvor diskutiert und bearbeitet werden. Die Organisationsform ‚Netzwerk‘ hat sich dabei etabliert“ (KGSt 2014, S. 12).

Während die wissenschaftliche Debatte durch das Nebeneinander von Themenkonjunkturen (Bürgerengagement und Beteiligung, Open Government), durchgängigen Debattensträngen (Verwaltungsreform) und der Neubelebungen vernachlässigter Themen (etwa der Vertrauenskultur oder des Allmende-Motivs, das im aktuellen Interesse an der Sharing Economy wieder belebt wird) ein unübersichtliches Bild abgibt, lassen sich für die praxisorientierten Reformnetzwerke vereinfacht zwei Phasen unterscheiden, die von einer Latenzperiode unterbrochen wurden, in der das Leitbild Bürgerkommune keine prägende Rolle in der kommunalpolitischen Debatte mehr spielte.

Die erste Phase (Ende der 1990er Jahre bis 2004) war geprägt von circa 30 regionalen und überregionalen kommunalen Netzwerken[34], unterstützt von Stiftungen und kommunalen Spitzenverbänden sowie der KGSt, angeregt und unterstützt von einer ähnlich gelagerten internationalen Praxis vom neuseeländischen Christchurch über das schwedische Örebro bis hin zum brasilianischen Porto Alegre, die in die deutsche Debatte als „Best Practice" Eingang gefunden hatten. Ein 1998 gestarteter bundesweiter Wettbewerb der Bertelsmann Stiftung „Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie" und eine anschließende Modellprojektphase in ausgewählten Kommunen befeuerte ein „Netzwerk bürgerorientierter Kommunen in Deutschland" (CIVITAS), das gemeinsam mit anderen Netzwerken („Netzwerk: Kommunen der Zukunft") und Akteuren (Hans-Böckler-Stiftung, Verein Aktive Bürgerschaft, Stiftung Mitarbeit etc.) zahlreiche „Qualitätsbausteine" entwickelte und einer breiteren Öffentlichkeit zugängig machte.

Zu den wesentlichen Bausteinen gehörten in dieser Phase – nicht zuletzt durch die Enquete-Kommission des Bundestags „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" (1999–2002) befördert:

- bürgerschaftliches Engagement, lokale Infrastruktureinrichtungen für die Engagementförderung, Anerkennungskultur, verstärkte Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren;
- institutionalisierte Bürgerbeteiligung in allen kommunalen Handlungsfeldern mit einem Schwerpunkt in der bürgerorientierten Stadtteilentwicklung;
- Verwaltungsmodernisierung, neues Steuerungsmodell (von der Dienstleistungs- zur Bürgerkommune), verstärkte Kunden- und Bürgerorientierung der Verwaltung, Übernahme öffentlicher Aufgaben durch die Bürgerschaft, Open Government (Transparenzregelungen, Soziale Medien etc.).

34 Das Landesprogramm und Landesnetzwerk Baden-Württemberg startete als Vorreiter bereits Anfang der 1990er Jahre.

Vorhanden, aber deutlich schwächer ausgeprägt waren in dieser Phase die Elemente:

- Verknüpfung mit direkter Demokratie (Ausdehnung der direktdemokratischen Elemente der süddeutschen Ratsverfassung mit Direktwahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen, kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide);
- lokale Demokratiebilanzen;
- Bürgerhaushalte;
- Wertschätzung und Öffnung kommunaler Einrichtungen und öffentlicher Infrastruktur für die Gestaltung durch die Bürgerschaft und Allmenden für die Gestaltung durch die Bürgerinnen und Bürger;
- Corporate Citizenship und CSR (Unternehmensengagement und -verantwortung) auf lokaler Ebene.

Mit dem Ende des Civitas-Netzwerks (2004) – zuvor war schon das „Netzwerk Kommunen der Zukunft" eingestellt worden – und seiner Überführung in ein Botschafterprogramm für bürgerorientierte Kommunen trat eine Zäsur ein, in der es in der kommunalen Praxis um das Leitbild Bürgerkommune relativ ruhig wurde.

Erst seit dem Ende der 2000er Jahre haben sich jenseits einiger stabiler Knoten (wie z. B. das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement – BBE) neue Reformnetzwerke und -initiativen gebildet (z. B. Netzwerk Bürgerbeteiligung), in denen das Leitbild Bürgerkommune aufgegriffen und aktualisiert wird.

Diese aktuelle Phase ist geprägt von massiven lokalen Infrastrukturkonflikten, Bürgerinitiativen und Bürgerentscheiden und einer Hochkonjunktur in Sachen Bürgerbeteiligung nach dem Motto: „Ohne Beteiligung geht nichts mehr". In Reaktion darauf rücken beteiligungsorientierte Konzepte in einzelnen Kommunen, kommunalen Spitzenverbänden (inkl. KGSt) und Landesregierungen ins politische Zentrum (exemplarisch: „Politik des Gehörtwerdens" in Baden-Württemberg mit einer landesweiten „Allianz für Beteiligung"). Angeregt und unterstützt wird dieser beteiligungsorientierte Aufbruch durch eine boomende und sehr vielfältige internationale Praxis der Bürgerbeteiligung mit zahlreichen Formaten in nahezu allen kommunalen Handlungsfeldern (vgl. die Netzseiten von www.participedia.net oder www.ncdd.org), die durch die Verbreitung digitaler Möglichkeiten einen zusätzlichen Schub erhalten hat (e-democracy, „Piraten" und „liquid democracy", „Open Government").

Wesentliche Bausteine sind auch in dieser Phase:

- Bürgerbeteiligung: differenzierte Modelle dialogorientierter und direktdemokratischer Beteiligungsformen; „Entdeckung" und Aufwertung von Spielräumen bei informeller Beteiligung (Ziekow 2012); Ansätze zur Institutionalisie-

rung (kommunale Leitlinien, „strukturierte Bürgerbeteiligung“, Beauftragte und Büros, Richtlinien und Empfehlungen – z. B. VDI 2014). Prägend ist eine experimentelle Grundhaltung („Baustelle Bürgerdemokratie“). Es geht nicht zuletzt um die längerfristige Entwicklung einer lokalen Engagement- und Beteiligungskultur und den Ausstieg aus Misstrauensspiralen. Gleichzeitig gibt es verstärkte Bemühungen, Engagement- und Beteiligungslernen in Bildungseinrichtungen (von der Kindertagesstätte bis zum Service Learning an Hochschulen) zu verankern.
- Bürgerschaftliches Engagement: durchaus erfolgreiche Verankerung lokaler Engagementpolitik (nicht zuletzt durch 3.500 kommunale und regionale Einrichtungen zur Engagementförderung – vgl. Generali Zukunftsfonds 2014) und Ausbreitung in zahlreiche Handlungsfelder (z. B. lokale Integrationspolitik) – allerdings noch immer eher prekär finanziert und institutionell eher randständig (siehe das Programm „Engagierte Stadt“).

Deutlich schwächer, aber revitalisiert und verstärkt aufgegriffen werden aktuell:

- bürger- und beteiligungsorientierte Verwaltung;
- Corporate Citizenship;
- Koproduktion durch die Bürgerschaft (Beispiel: Energiewende);
- Aufwertung von öffentlichen Gütern, Infrastrukturen und Allmenden (von Freiflächen bis Gemeinschaftsgärten) in Reaktion auf Privatisierungserfahrungen (z. B. mit grenzüberschreitenden Leasing-Modellen oder öffentlich-privaten Partnerschaften), „Recht auf die Stadt“;
- Aufwertung des Bürgerwissens für Problemlösungen und bessere Alternativen;
- Bürgerinnen und Bürger als Träger sozialer Innovationen (vgl. Kopf et al. 2015) und die Quelle der „Kreativität der Stadt“ (im Vorschlagswesen der „Bürgerhaushalte“), „kommunalen Intelligenz“ (Hüther 2013).

Das aktualisierte KGSt-Leitbild Bürgerkommune von 2014 greift wesentliche Elemente beider Entwicklungsphasen auf und reichert sie mit neuen Elementen an. Dabei kommt es zu semantischen Verschiebungen. In ihrem Bericht von 1999 verwendete die KGSt „Bürgerengagement“ noch als Sammelbegriff für das klassische Ehrenamt, die Übernahme gemeinwohlorientierter Aufgaben und die Beteiligung an der Weiterentwicklung des Gemeinwesens (vgl. KGSt 1999, S. 10). Da sich in den Folgejahren die Begriffsverwendungen kommunal sehr unterschiedlich entwickelt haben, schlägt die KGSt aktuell vor, Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung zu unterscheiden und beide als Dimensionen der Bürgerkommune zu be-

trachten[35]. Damit trägt sie auch den unterschiedlichen Schwerpunkten der beiden Entwicklungsphasen des Leitbilds Rechnung.

Das aktuelle Leitbild der KGSt schließt neue Elemente des Open Government ein und nutzt neue Formen der E-Partizipation. Bürgerengagement und Beteiligung versprechen „großen Nutzen, indem sie die Willensbildung der politisch legitimierten Entscheider unterstützen" (KGSt 2014, S. 3). Aus der Open Government-Debatte werden für die Bürgerkommune als zusätzliche bzw. stärker akzentuierte Elemente übernommen:

- *Transparenz*: „Ohne Transparenz ist eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung nicht denkbar. Entscheidend ist, bereits im Vorfeld abzuklären, worauf sich die Transparenz konkret bezieht und dies entsprechend zu kommunizieren" (ebd., S. 24).
- *Kollaboration*, übersetzt als *Zusammenarbeit in Netzwerken*: Netzwerke dienen dem Zusammenwirken von Organisationen und/oder Individuen, die rechtlich und prinzipiell auch wirtschaftlich voneinander unabhängig sind. Durch den Zusammenschluss im Netzwerk werden Voraussetzungen für ein Handeln geschaffen, das Entwicklungen, Leistungsverbesserungen, Problemlösungen und anderem dienen kann.

Ein Leitbildprozess, der wesentliche Elemente über 15 Jahre konstant hält und sich gleichzeitig als offen erweist, jeweils aktuelle Schwerpunkte zu setzen und neue Elemente aufzunehmen, spricht zunächst für Qualität. Es ist offensichtlich gelungen, stattfindende Veränderungsprozesse im kommunalen Gefüge aufzugreifen (Analysefunktion) und normativ im Sinne einer Reformbotschaft zuzuspitzen (Politikfunktion). Gleichwohl lässt der lange Zeitraum mit einer reformpolitischen Latenzphase auch Zweifel an der Wirksamkeit des Leitbilds aufkommen. Ist es wirklich gelungen, wesentliche Entwicklung verstärkend aufzugreifen oder wurden zu viele Gegentendenzen und alternative Entwicklungsrichtungen ausgeblendet? Was sagt es über ein Leitbild, wenn der erhoffte Reformschub auf sich warten lässt, stockt oder allenfalls tröpfchenweise vorankommt? „Leitbilder mit ihren Visionen, Handlungsaufträgen und Handlungsgrundsätzen sollen kollektive Lernprozesse freisetzen, um Zukunft zur Gegenwart zu machen" (Dahme und Wohlfahrt 2015, S. 75). Wo solche Lernprozesse ausbleiben oder nur zögerlich

35 „Um Missverständnisse und Doppelungen zu vermeiden, schlägt die KGSt vor, Bürgerengagement und bürgerschaftliches Engagement synonym zu verwenden, wenn es um das Ehrenamt und die Übernahme gemeinwohlorientierter Aufgaben geht, und Bürgerbeteiligung zu verwenden, wenn es um politische Beteiligungsprozesse geht" (KGSt 2014, S. 11).

vorankommen, sind kritische Nachfragen angesagt. Schließlich gibt es auch noch eine dritte Funktion von Leitbildern: „Sie dienen der Selbstdarstellung und idealisierenden Überhöhung der praktischen Zielsetzungen“ (ebd.). Diese Legitimationsfunktion ist auch mit Blick auf das Leitbild Bürgerkommune unübersehbar. Sie tritt immer dann besonders deutlich hervor, wenn das Leitbild für Wahlkämpfe und Sonntagsreden genutzt wird, aber in der kommunalpolitischen Praxis weitgehend folgenlos bleibt.

Vor diesem analytischen Hintergrund fällt auf, dass die Wiederaufnahme und Aktualisierung des Leitbilds Bürgerkommune durch die KGSt durch einige Selbstbeschränkungen gekennzeichnet ist. Neben dem Verzicht auf eine Analyse der wesentlichen Entwicklungstendenzen seit dem Start der Leitbild-Debatte vor fast zwei Jahrzehnten (Analysefunktion), sind zwei weitere Einschränkungen deutlich. Zum einen betrifft dies die Neigung, potenziell konfliktträchtige Elemente des Leitbilds auszuklammern bzw. zugunsten des Status quo normativ zu begrenzen. So wird Beteiligung *ausschließlich als konsultativer Prozess* gefasst, der das politische Mandat *in keiner Weise aushöhlen* soll. Es gehe um eine „Unterstützung“ politisch legitimierter Entscheider und Entscheiderinnen. In der Aufwertung der Bürgerrolle fehlt im jüngsten KGSt-Bericht die Dimension der Entscheidungen treffenden Person, während die Sorge der Ratsmitglieder „um den eigenen legitimierten Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum, wenn mehr und mehr Bürger in den eigenen Kompetenzkreis vorzudringen scheinen“ (KGSt 2014, S. 27), hervorgehoben wird. Das Ausklammern von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, aber auch von Beteiligungsprozessen, in denen Entscheidungskompetenzen thematisch und räumlich begrenzt an die Bürgerschaft delegiert werden (bei Quartierfonds, Stadtteilbudgets, gelegentlich auch in Bürgerhaushalten), macht selbst aus einer Managementperspektive wenig Sinn. Schließlich gilt es, auch solche „ungesteuerten“ Beteiligungsprozesse zu moderieren oder als Ratsinitiativen in den kommunalpolitischen Alltag zu integrieren.

Reformbotschaften wirken umso überzeugender, je besser es ihnen gelingt, den möglichen Nutzen für möglichst viele Beteiligte zu verdeutlichen. Bei der Einführung der neuen Elemente des Open Governments (Netzwerke, Transparenz, IT-Einsatz), aber auch bei den vielfältigen Formaten der Bürgerbeteiligung wird zwar im neuen KGSt-Bericht auf euphorische Töne verzichtet und eine abwägende Haltung eingenommen. Aber auffällig ist, dass hier die Kostenseite vollständig ausgeklammert wird. Dies gilt sowohl für die geforderte professionelle und strategische Aufstellung in den Kommunen als auch für den Ressourcenbedarf von Vernetzungen, die nicht nur angemessen koordiniert werden wollen, sondern ohne (materielle) Anreize der einen oder anderen Art nur geringe Haltbarkeit zeigen dürften. Zu diesen Ausblendungen passt auch, dass die prekäre Situation vieler

Infrastruktureinrichtungen im Bereich kommunaler Engagementförderung keine Erwähnung findet.

Wenn weder innere Spannungen noch Kosten/Nutzen-Abwägungen thematisiert werden, spricht dies nicht für die analytische und reformpolitische „Reife" eines Leitbilds. Es verharrt trotz detaillierter Praxisvorschläge in einem Werbemodus, der zur legitimatorischen Funktionalisierung einlädt.

2.6 Erträge der Debatte

In der hier skizzenhaft nachgezeichneten Debatte zum Leitbild Bürgerkommune lassen sich einige gemeinsame Eckpunkte festhalten, die mit unterschiedlichen Akzenten und Begründungen eine tragende Rolle spielen.

1. Bürgerkommune ist als Leitbild für die lokale Gesellschaft insgesamt mit ihren verschiedenen Akteursfeldern zu verstehen, nicht (wie die Begriffe Ordnungs- oder Dienstleistungskommune) allein für Kommunalverwaltung und Kommunalparlament.
2. Ein auf das Zusammenspiel aller gesellschaftlichen Einheiten bezogenes und dynamisch (d. h. mit abwehrender und auffordernder Intention) verstandenes Subsidiaritätsprinzip stellt ein sinnvolles ordnungspolitisches Prinzip im Kontext der Bürgerkommune dar.
3. Strategien zur Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune müssen nüchtern ins Kalkül ziehen, dass a) die Akteure der lokalen Gesellschaft unterschiedlichen, konkurrierenden Akteursrationalitäten und -interessen folgen (und es nicht weiterhilft, sie zu ignorieren oder abzuwerten); dass sich b) eher für die Bürgerkommune werben lässt, wenn sich „Nutzenperspektiven" für die beteiligten Akteure aufzeigen lassen; dass aber c) zivilgesellschaftliche und gemeinwohlorientierte Ziele (sollen sie nicht beliebig werden) auch immer wieder in Konkurrenz zu Akteursinteressen geraten werden.
4. Hinsichtlich des für die Bürgerkommune zentralen koproduktiven Zusammenwirkens gesellschaftlicher Akteure stellt das Modell der „Allmende" (Umgang mit einem begrenzten öffentlichen Gut in einer Weise, die dieses Gut auf Dauer erhält und alle Nutznießer zu ihrem Recht kommen lässt) eine sinnvolle Referenz dar. Es lässt sich modern als gemeinsames Interesse an einer öffentlichen Infrastruktur fassen, über deren Profil, Qualität und Erbringungsformen vor allem die „örtliche Gemeinschaft" zu entscheiden hat. In diesem Sinne – pragmatisch – auf einen „altruistischen Egoismus" oder „kooperativen Individualismus" zu setzen, erscheint zielführender, als das Eintreten für die

Bürgerkommune mit allzu hohen normativen Erwartungen und Anforderungen zu verbinden: sei es an die Adresse der Bürgerinnen und Bürger, sei es an die des Staates, der Wirtschaft oder der großen Organisationen des assoziativen Sektors.

5. Wird die Idee der Bürgerkommune unreflektiert forciert, politisch halbherzig oder handwerklich mangelhaft umgesetzt, besteht – entgegen der eigentlichen Intention! – die Gefahr, Politikverdrossenheit nicht zu mindern, sondern kontraproduktiv zu verstärken. Auch hieraus ergibt sich das Plädoyer für transparente, klar vereinbarte Spielregeln für das Zusammenspiel von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung sowie für eine gründliche strategische wie operative Arbeit im Sinne eines professionellen Partizipationsmanagements.
6. Das Leitbild Bürgerkommune spricht die Bürgerinnen und Bürger zwar auch in ihrer Kundenrolle an, stärkt sie aber insbesondere in ihrer Mitgestalterrolle bzw. als engagiert Mitmachende und in ihrer Rolle als „Souverän" durch Mitreden und Mitentscheiden.
7. Als Grundvoraussetzung für die wirksame Wahrnehmung dieser drei zentralen Bürgerrollen stellt Transparenz bezüglich der politischen und administrativen Prozesse in einer Kommune eine Kerndimension des Leitbilds Bürgerkommune dar.
8. Das Leitbild Bürgerkommune impliziert die Forderung, die bestehenden repräsentativ-demokratischen Prozeduren und Strukturen sowohl um kooperativ- bzw. deliberativ-demokratische Verfahren als auch um direktdemokratische Verfahren zu erweitern. Ziel sind transparente Koppelungen, die die Stärken und Schwächen der jeweiligen Verfahren balancieren.
9. Angemessen erscheint eine repräsentativ-demokratische Rahmung kooperativ-demokratischer Verfahren. Beim Kommunalparlament liegt dabei – neben der Richtlinienkompetenz für grundlegende Weichenstellungen und Prioritätensetzungen kommunaler Entwicklung, die ihm auch in der Bürgerkommune zukommt – die Entscheidung über das Verfahren (Durchführung eines kooperativ-demokratischen Beteiligungsprozesses und seiner Eckdaten) sowie die Letztentscheidung in der Sache. Zudem geht es um die Wahrnehmung einer Regelwächter-Funktion gegenüber der Einhaltung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Spielregeln und einer Gemeinwohlwächter-Funktion in der Sache mit Blick auf die Einordnung von Teilperspektiven in ein gesamtkommunales Interesse.
10. Wird die Bürgerkommune als „anspruchsvolles Demokratisierungsprojekt" ernst genommen, so muss die langfristige Zielperspektive in einer verbindlichen Neuregelung des Zusammenwirkens der Akteursfelder der lokalen Gesellschaft bestehen. Es geht darum, Bürgerschaft, Unternehmen, öffentliche Ver-

waltung sowie gewählte Politik als sowohl widerstreitende als auch einander ausgleichende Kräfte („Countervailing Powers“) neu zu justieren, sodass es zu veränderten Machtbalancen („Checks and Balances“) kommt. Die derzeit in einigen Kommunen entwickelten Leitlinien oder Satzungen für Bürgerbeteiligung weisen in diese Richtung.

11. Systematische Anstrengungen, Exklusionstendenzen sowohl im Bereich von (repräsentativ-, direkt- und kooperativ-demokratischen) Beteiligungsverfahren als auch in freiwilligem Engagement entgegenzuwirken, sind ein Prüfstein des demokratischen Charakters der Bürgerkommune. Die Gewährleistung eines entsprechenden systematischen Partizipationsmanagements stellt eine wichtige strategische und operative Aufgabe dar.
12. Eine vitale Bürgerkommune ist auf Rahmenbedingungen angewiesen, die nur der Staat garantieren kann. Gemeint ist unter anderem die Garantie politischer Bürgerrechte, aber auch die Garantie sozialer Sicherung. Das zivilgesellschaftliche Programm bürgerschaftlicher Beteiligung an der Bürgerkommune muss mit einer breit verstandenen Sozialpolitik verbunden werden.
13. Fragen der Aufgabenkritik und der möglichen Neuverteilung von Verantwortlichkeiten stellen in der Bürgerkommune kein Tabu dar. Sie liegen jedoch nicht im Vorfeld der Idee der Bürgerkommune, sondern gehören in ihr kooperativ-demokratisches Zentrum. Die angemessene Argumentation für freiwilliges Engagement und Bürgerbeteiligung sind politische bzw. fachliche Begründungen, nicht die finanzielle: Es geht um die Einlösung ziviler, politischer und sozialer Bürgerrechte; es geht um Zusammenhalt, Solidarität und Lebensqualität; es geht um qualitativ bessere Lösungen für Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge.
14. Überlegungen zur Einbindung der Wirtschaft bzw. der ökonomischen Funktionslogiken in Entwicklungen hin zur Bürgerkommune sind noch weitgehend Desiderat. Ansatzpunkte (die jedoch keineswegs widerspruchsfrei sind) bieten zum einen die Diskussionen zu Corporate Citizenship bzw. Corporate Social Responsibility. Gerade für die Bürgerkommune sind aber auch solidarökonomische Modelle des Wirtschaftens (Gemeinwesenökonomie, Genossenschaften, Lokalwährungen, Tauschringe, Gemeinschaftsgärten usw.) von hohem Interesse. Ob dazu auch die neuen digital gestützten Formen der sharing economy beitragen können, ist gegenwärtig stark umstritten.
15. Wird das Leitbild Bürgerkommune als anspruchsvolles Reformprojekt konsequent auf alle lokalen Politikfelder bezogen, ist seine Realisierung auf von EU, Bund und Land zu gewährleistende Rahmenbedingungen angewiesen, die sich nicht auf Engagement- und Beteiligungspolitik im engeren Sinne beschränken. Es geht um grundlegende ordnungspolitische Weichenstellungen, die mit

kommunaler Selbstverwaltung, Konnexität, Subsidiarität und einer Ausweitung kommunaler Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu tun haben – aber auch mit einer Vermeidung kontraproduktiver Gesetzgebung.

3 Reflexionskontexte: Die Diskurse zu „Zivilgesellschaft", „Welfare Mix" und „Governance"

Eingangs war auf den pragmatischen Zuschnitt des Diskurses zur Bürgerkommune verwiesen worden. Die Analyse der gesellschaftspolitischen Zusammenhänge, in die hinein dieses Leitbild formuliert wird, erreicht meist nur eine gewisse Tiefenschärfe. Das Gleiche gilt für die zahlreichen normativen Implikate: Sie werden in der Regel schlicht gesetzt und nur in Ansätzen systematisch begründet. Um daher zu einem konsistenten Gesamtkonzept von Bürgerkommune zu gelangen, das wissenschaftlich fundiert, normativ vertretbar und strategisch tragfähig ist, sind weitere Diskurse kritisch zu rezipieren.

3.1 Zivilgesellschaft

Insbesondere in den politikwissenschaftlichen Zugängen zur Bürgerkommune (weniger in den verwaltungsorientierten Debatten) wird explizit ein Bezug zur Idee der Bürger- oder Zivilgesellschaft hergestellt. Viele Autoren und Autorinnen verstehen die Bürgerkommune als ein „Modell[s] der Zivilgesellschaft in Deutschland" (Bogumil 2014, S. 415) bzw. „als kommunale Konkretisierung von Bürgergesellschaft" (Roth 2003a, S. 104). Warnfried Dettling geht noch einen Schritt weiter mit der These: Der „primäre Ort der Bürgergesellschaft sind Städte und Gemeinden" (Dettling 1998, S. 24). Gleichwohl geht es keineswegs schlicht um die Deduktion des Konzepts Bürger*kommune* aus einem übergeordneten Konzept Bürger*gesellschaft*.

Der Begriff der Zivilgesellschaft (meist synonym verwendet mit dem der Bürgergesellschaft) thematisiert – aufbauend auf eine lange ideengeschichtliche Tradition – aus normativer Perspektive insbesondere das Verhältnis von Staat und Gesellschaft (teilweise unter Berücksichtigung auch des Marktes). Die Rede von der Zivilgesellschaft erlebt seit Anfang der 1980er Jahre eine *Renaissance*, ein „fulminantes Comeback" (Kocka 2002, S. 6). Sie spielte und spielt in den zurückliegenden Jahrzehnten eine wichtige Rolle in so unterschiedlichen Zusammenhängen wie den Dissidenten- und Bürgerrechtsbewegungen Ostmitteleuropas, den neuen sozialen Bewegungen in Westeuropa, den Debatten zur Situation und Zu-

kunft marktwirtschaftlicher Demokratien in den westlichen Industriestaaten nach dem Ende des Kalten Krieges sowie in den aktuellen Debatten zu „Postdemokratie“ (Crouch 2008), „Multipler Demokratie“ (Nolte 2011) oder „Bürgerdemokratie“ (Roth 2011).

Dabei ist die Bedeutung des Begriffs schillernd. Er schließt an eine alte, facettenreiche politisch-philosophische Denktradition an, die bis in die Antike zurückreicht. Zudem ist die Rede von der Zivilgesellschaft oft stark normativ gefärbt, das heißt verbunden mit Vorstellungen von einer „guten Gesellschaft“. Schließlich wird der Begriff Zivilgesellschaft in unterschiedlicher Reichweite gebraucht: in Bezug auf einen gesellschaftlichen *Teilbereich* (nämlich in Bezug auf den sog. „Dritten Sektor“, also den Bereich nicht staatlicher und nicht wirtschaftlicher Organisationen) oder in Bezug auf die Gesellschaft *insgesamt*.

Andererseits scheint der Begriff gerade wegen seiner Bedeutungsbreite quer zu politischen Lagern anschlussfähig zu sein. Er bildet eine Brücke zwischen verschiedenen Denktraditionen von Demokratie und hat unverkennbar einen utopischen, den gesellschaftlichen Status quo kritisierenden Gehalt.

Mittlerweile liegen mehrere Versuche vor, die ideengeschichtliche Entwicklung zu rekonstruieren bzw. die vielschichtige Debatte zu strukturieren und aus ihr heraus Leitsätze politischer und gesellschaftlicher Entwicklung zu entwickeln (vgl. Klein 2001; Schade 2002, Jessen et al. 2004; Vogt 2005; Schmidt 2007; Roß 2012, S. 82–248).

Ideengeschichtliche Anknüpfungspunkte der Idee der Zivilgesellschaft reichen von Antike (Aristoteles) und Mittelalter (Thomas von Aquin) über Renaissance (mittelitalienische Stadtrepubliken), Aufklärung (Thomas Hobbes, John Locke, Charles de Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, Adam Ferguson, Adam Smith) und Neuzeit (Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Alexis de Tocqueville, Karl Marx) bis ins 20. Jahrhundert (Antonio Gramsci).

Als *neuere systematische Konzepte* von Zivilgesellschaft sind zu nennen:

- Das *liberale Konzept* von Zivilgesellschaft, das die universelle Geltung von Bürger- und Menschenrechten betont (Ralf Dahrendorf);
- das *kommunitaristische Konzept* von Zivilgesellschaft, das auf den Vorrang von Gemeinschaften vor individuellen Perspektiven abhebt (Charles Taylor, Michael Walzer, Benjamin Barber);
- das *diskurstheoretische Konzept* von Zivilgesellschaft, das deliberative Formen von Demokratie (Demokratie als Meinungsbildung in gemeinsamen Beratungsprozessen) in den Mittelpunkt stellt (Jean L. Cohen und Andrew Arato, Jürgen Habermas);

- das *radikaldemokratische Konzept* von Zivilgesellschaft, dem es um die demokratische Selbstregierung gesellschaftlicher Vereinigungen geht (Ulrich Rödel, Günter Frankenberg, Helmut Dubiel);
- das Konzept von Zivilgesellschaft als *„Dritter Weg"* zwischen Staat und Markt, das die Idee der aktiven Subsidiarität stark macht (Gerhard Schröder, Alois Glück, Warnfried Dettling);
- das *institutionentheoretische Konzept* von Zivilgesellschaft, dem es um die institutionelle Absicherung gering formalisierter Formen demokratischer Willensbildung geht (Rainer Schmalz-Bruns, Ansgar Klein).

Nimmt man die oben angedeuteten Denktraditionen und die aktuelle Diskussion zusammen, liegt ein *Verständnis von Zivilgesellschaft* nah, das a) *breit gefasst* ist (Zivilgesellschaft wird nicht mit einem einzelnen gesellschaftlichen Sektor – eben dem Dritten Sektor – gleichgesetzt, sondern auf die Gesellschaft insgesamt bezogen), b) *dynamisch* ist (Zivilgesellschaft wird nicht verstanden als starres Etikett, sondern als Leitidee einer zivilgesellschaftlichen Entwicklung).

Demnach ist im Sinne einer *Definition* unter „Zivilgesellschaft" eine Gesellschaft zu verstehen,

- die sich durch einen vitalen assoziativen („Dritten") Sektor und insbesondere durch vielfältiges bürgerschaftliches Engagement auszeichnet;
- in der die übrigen gesellschaftlichen Teilbereiche (Staat und Markt) bzw. ihre Akteursgruppen einerseits eine Stärke des assoziativen Sektors (und insbesondere des bürgerschaftlichen Engagements) zur Geltung kommen lassen, unterstützen und aktiv ermöglichen, andererseits über Strukturen und Prozeduren, die wechselseitige Balancierungen sicherstellen, untereinander und insbesondere mit bürgerschaftlichen Assoziationen gemeinwohlbezogen, koproduktiv zusammenwirken;
- in der sowohl für die Interaktion *innerhalb* ihrer Teilbereiche als auch für die Interaktion *zwischen* den gesellschaftlichen Teilbereichen bzw. ihren Akteursgruppen bestimmte zivile und demokratische Interaktionsregeln gelten.

Über diese Definition hinaus können folgende *Kernpunkte eines aktuellen Verständnisses von Zivilgesellschaft* festgehalten werden, die mit Blick auf eine normative, zivilgesellschaftliche Begründung des Leitbilds Bürgerkommune von besonderer Bedeutung erscheinen.

1. Entscheidende Bedeutung für die Zukunftsbeständigkeit einer Gesellschaft wird einem *vitalen Dritten Sektor*, der eine Vielzahl selbstorganisierter auto-

nomer Assoziationen von großen Organisationen und Verbänden über Vereine bis zu kleinen Initiativen und Projekten aufweist, beigemessen. Für wichtig erachtet wird insbesondere ein *vielfältiges, selbstbestimmtes bürgerschaftliches Engagement* (im Sinne von bürgerschaftlicher Mit*wirkung* und Mit*entscheidung* einschließlich bürgerschaftlicher *Selbsthilfe* und *Selbstorganisation*). Zur Begründung wird im Wesentlichen hingewiesen a) auf die zunehmende Individualisierung und Pluralisierung von Gesellschaft, die die Bildung von sozialem Kapital in neuen Assoziationsformen erfordert; b) auf die mit der Pluralisierung verbundenen grundlegenden Steuerungsprobleme differenzierter Gesellschaften, die die Expertise und Mitwirkung der Betroffenen unverzichtbar werden lassen (siehe hierzu unter 3.3); c) auf die in bürgerschaftlichen Assoziationen gelebte Alltagsdemokratie; d) auf die spezifische Qualität, die bürgerschaftliches Engagement in die kommunale Daseinsvorsorge einbringt (siehe hierzu 3.2).

2. Gleichwohl beschränkt sich die Reichweite der Idee der Zivilgesellschaft keineswegs auf den assoziativen Sektor. Es geht zugleich darum, dass die übrigen gesellschaftlichen Teilbereiche – Staat, Großorganisationen und Verbände des assoziativen Sektors, Wirtschaft – erstens eine Vielfalt und Stärke bürgerschaftlichen Engagements nicht nur nicht behindern, sondern durch geeignete Maßnahmen unterstützen und aktiv ermöglichen. Und es geht darum, dass sie zweitens mit den Bürgerinnen und Bürgern und untereinander zur sozialen und demokratischen Gestaltung der Gesellschaft gemeinwohlbezogen zusammenwirken. Mit der Idee der Zivilgesellschaft verbinden sich also spezifische *Rollen- und Handlungserwartungen an alle Teilbereiche von Gesellschaft bzw. deren Akteure*: „Zivilgesellschaftliche Entwicklung" meint also auch die Entwicklung von Staat und Markt; meint die *Entwicklung der Gesellschaft insgesamt*.
3. Zur Leitidee der Bürger- bzw. Zivilgesellschaft gehören *normative Grunderwartungen*. Dabei handelt es sich jedoch zunächst nicht um bestimmte, allgemeingültige Vorstellungen eines guten Lebens oder einer guten Gesellschaft. Angesprochen sind zum einen bestimmte *soziomoralische Haltungen* der Einzelnen: nämlich „politische" und „soziale Tugenden" wie Gewaltfreiheit, Mitwirkungsbereitschaft, Gemeinsinn, Rechtsgehorsam, Zivilcourage, Diskursbereitschaft in einer offenen Gesellschaft, Toleranz gegenüber verschiedenen Lebensstilen und Werthaltungen etc. Gemeint ist im Kern eine *bürgerschaftliche Identität*, die in konkretes Engagement mündet. Angesprochen sind zum anderen bestimmte *Interaktions- und Verfahrensregeln*, die für das Zusammenspiel der Akteure aus den Bereichen Bürgerschaft, Staat, Markt und Dritter Sektor gelten, zum Beispiel die Verfahrensregeln eines demokratischen Rechtsstaats. Allerdings reduziert sich die Idee der Zivilgesellschaft nicht allein auf formale

Interaktions- und Verfahrensregeln. Unverzichtbar ist etwa eine Verständigung über bestimmte *geteilte (materielle) inhaltliche Werte* wie Teilhabe, Gerechtigkeit, Menschenwürde, Nachhaltigkeit, Solidarität etc. Solche Diskurse und die in ihnen erzielten Verständigungen werden jedoch als *Aufgabe* (und *Ergebnis*) von Diskussionsprozessen in der Zivilgesellschaft betrachtet, nicht als deren *Voraussetzung*.

4. Die Rede von „Zivilgesellschaft" ist konstitutiv verbunden mit dem Projekt der *„Demokratisierung der Demokratie"*, das heißt ihrer Vertiefung und Weiterentwicklung. Denn es gehört zu ihrem Kernbestand, das „Politische" bzw. das „Politik-Machen" nicht in arbeitsteiliger Weise einem einzelnen gesellschaftlichen Teilbereich und seinen Akteuren (nämlich dem Staat) zu überlassen, sondern es in die Mitte der Gesellschaft zu holen. Die Gesellschaft wird in neuer Weise „politisiert", die Politik „vergesellschaftet".
5. Konsequenterweise soll das *Politikmonopol des Staates korrigiert* werden, das sich in vielen Demokratien im Gegenüber zur zunehmend apolitisch verstandenen bürgerlichen Gesellschaft herausgebildet hat. Positiv wird die Rolle des Staates gesehen a) in der Gewährleistung der Bedingungen öffentlicher Freiheit und in der Zivilisierung sozialer Konflikte, b) in der Gewährleistung sozialer Sicherung (als einer fundamentalen Voraussetzung von demokratischer Teilhabe, bürgerschaftlichem Engagement und zivilgesellschaftlicher Entwicklung), c) in der Rolle eines Demokratiewächters (Abwehr totalitärer Tendenzen in allen Gesellschaftsbereichen) sowie d) in der aktiven Förderung bürgerschaftlichen Engagements (Abbau struktureller Hemmnisse und Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen).
6. Auf Grundlage der spezifischen Bestimmung der Rolle bürgerschaftlicher Assoziationen hier und der des Staates dort ergibt sich die Forderung nach *erweiterten institutionellen Vermittlungen und „checks and balances"* zwischen Staat und Bürgerschaft. Die bestehenden repräsentativ-demokratischen Verfahren der politischen Willensbildung sind um direktdemokratische, vor allem aber um *kooperativ-demokratische Verfahren* zu erweitern, in denen Vertreterinnen und Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Teilbereiche gemeinsam Lösungen aushandeln (vgl. Holtkamp et al. 2006; Roß 2012, S. 248–312).
7. Der mit der Idee der Zivilgesellschafts verbundene *Demokratisierungsanspruch* bezieht sich keineswegs allein auf politische Organe im engeren Sinne. Auch an Institutionen wie etwa die Schulen oder an sozial(wirtschaftlich)e Einrichtungen wird der Anspruch herangetragen, sich für bürgerschaftliche Mitgestaltung und Mitwirkung (und damit auch Kontrolle!) zu öffnen.
8. Im Diskurs zur Zivilgesellschaft wird der Gedanke der *Subsidiarität* durch eine Rückführung auf seine ursprüngliche Aussageabsicht neu formuliert, ent-

> grenzt und aktualisiert. So wird das Subsidiaritätsprinzip keineswegs auf den Vorrang der freien vor den öffentlichen Trägern eingeschränkt, sondern auf das Zusammenspiel *aller* gesellschaftlichen Einheiten bezogen: Staat – freie Assoziationen; föderale Ebenen des Staates; kleine, selbstorganisierte Initiativen – großen, formal strukturierten Organisationen und Verbänden etc. Dabei wird das Subsidiaritätsprinzip mit einer doppelten Intention verbunden: nämlich nicht allein mit einer negativen, abwehrenden Zielrichtung. Gelten soll also nicht nur der Leitsatz: „In das, was die kleinere Einheit selbständig erledigen kann, soll sich die größere Einheit nicht einmischen", sondern gefragt ist auch ein positives, unterstützendes Verständnis von Subsidiariät: „Die kleinere Einheit soll bei der selbstständigen Erledigung von Aufgaben durch die größere Einheit unterstützt werden; dort, wo die kleinere Einheit an Grenzen kommt, soll die größere Einheit tätig werden".

Gleichwohl sind aber auch *offene Fragen und Grenzen des Konzepts der Zivilgesellschaft* anzusprechen. Eine entscheidende Grenze der Idee der Zivilgesellschaft besteht darin, dass meist offenbleibt, inwiefern sich die im Zusammenhang mit diesem Konzept entwickelten normativen Vorstellungen von Gesellschaft bzw. vom Zusammenspiel freier bürgerschaftlicher Zusammenschlüsse, Staat und Markt in der Realität von Gesellschaft einlösen lassen. Folgende kritische Anfragen sind unter anderem zu formulieren: Arbeiten die Zivilgesellschaftskonzepte mit einem hinreichend komplexen und differenzierten Bild nachmoderner Gesellschaften? Wird der Stellenwert bürgerschaftlicher Assoziationen überschätzt? Hat die Idee einer weitergehenden Demokratisierung sowohl der Politik als auch der Gesellschaft bzw. die Idee einer neuen „Vergesellschaftung" von Politik in Anbetracht bestehender Machtverhältnisse eine realistische Chance? Gelingt es, neue Vermittlungen zwischen selbstorganisierten bürgerschaftlichen Assoziationen einerseits und Institutionen bzw. Prozeduren der repräsentativen Demokratie andererseits zu etablieren? Lässt sich verhindern, dass die neuen Formen bürgerschaftlicher Vereinigungen bzw. bürgerschaftlichen Engagements nur gesellschaftlich gut integrierte Menschen erreichen, sozial Benachteiligte dagegen faktisch ausschließen? Kann gewährleistet werden, dass bürgerschaftliche Zusammenschlüsse weder durch den Staat vereinnahmt noch durch die gegenwärtig dominante ökonomische Logik kolonialisiert werden? Wie lässt sich innerhalb zivilgesellschaftlicher Konzepte die Rolle politischer Parteien bestimmen?

3.2 Welfare Mix

Unter dem Begriff Wohlfahrtsmix wird das Zusammenwirken verschiedener gesellschaftlicher Sektoren bei der Erbringung von Wohlfahrtsleistungen bzw. Veränderungen in diesem Zusammenwirken in analytischer und strategischer Absicht thematisiert. Insofern besteht eine deutliche Nähe zu einem multilateralen Verständnis von Koproduktion.

Begriff und Konzept des Wohlfahrtsmix (auch „Welfare Mix", „mixed economy of welfare" oder „Wohlfahrtspluralismus") werden Anfang der 1990er Jahre vor allem durch Adalbert Evers und Thomas Olk in die bundesdeutsche Fachdiskussion eingeführt (Evers und Olk 1996a). Die Autoren formulieren dabei ein breites Verständnis von Wohlfahrt als ein „Konsumptionsprozess, im Verlauf dessen aus dem Einsatz und dem Verbrauch von Gütern, Diensten, Zeit und Energie subjektiv und objektiv wahrgenommene Bedürfnisbefriedigung entsteht" (Evers und Olk 1996b, S. 15), das den engeren Bereich der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege überschreitet und sich tendenziell auf alle Bereiche der Daseinsvorsorge bezieht.

Im Folgenden werden zunächst die analytischen *Grundannahmen des Wohlfahrtsmix-Konzepts* dargestellt.

In modernen ausdifferenzierten Gesellschaften, die sich darstellen „als prekäre[s] Gefüge aus verschiedenen Teilsystemen mit unterschiedlichen rivalisierenden und konkurrierenden Ordnungsprinzipien" (Evers 2004a, S. 5), sind an der Erbringung von Wohlfahrt *verschiedene gesellschaftliche Sektoren* in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen beteiligt (vgl. Evers 2011; Klie und Roß 2007; Roß 2012, S. 312–341): Der *Informelle Sektor*, der *assoziative (Dritte) Sektor*, der *Staat* sowie der *Markt*. Diese Sektoren stellen keine klar voneinander abzugrenzenden „Territorien" dar, sondern sind vor allem gekennzeichnet durch je eigene Systemlogiken, Zugangsregeln und Zentralwerte.

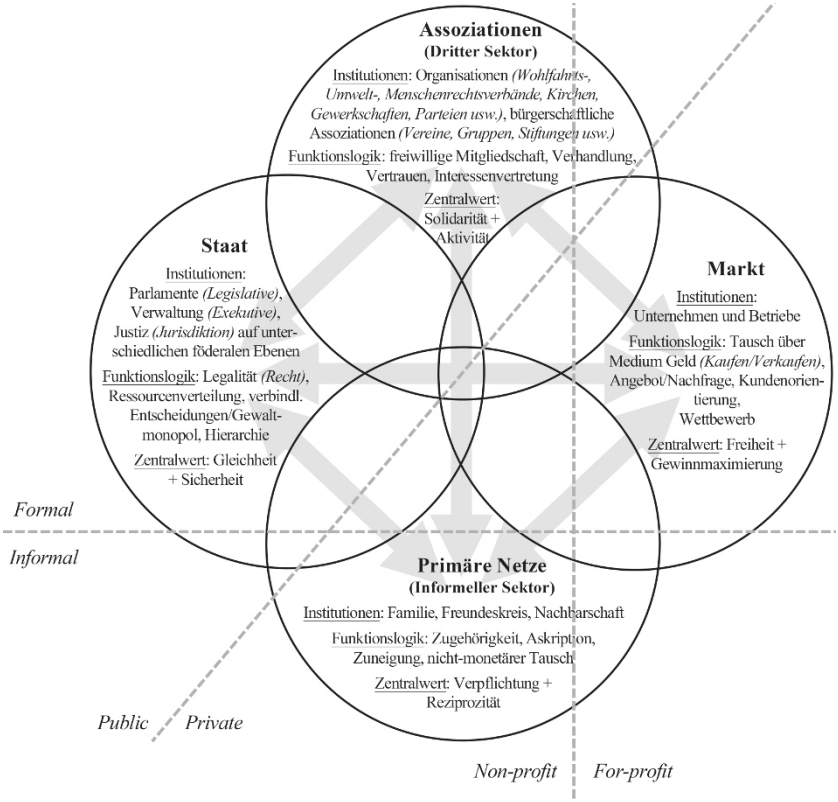


Schaubild 2 Gesellschaftliche Sektoren von gemischter Wohlfahrtsproduktion und Politiksteuerung
Quelle: Roß 2012, S. 317.

Die vier Sektoren setzen sich wechselseitig Kontextbedingungen und sind zugleich auf Rahmenbedingungen angewiesen, die in jeweils anderen Sektoren gesetzt werden und die sie selbst nicht schaffen können. In Bezug auf die Erbringung von Wohlfahrt hat jeder dieser Sektoren einerseits spezifische Leistungsfähigkeiten, andererseits spezifische systemimmanente Leistungsgrenzen. Daher ist keiner der gesellschaftlichen Teilbereiche in der Lage, *allein* mittels seiner „eigenen" Institutionen und Funktionslogiken Wohlfahrt zu gewährleisten: „In einer wohlfahrtspluralistischen Perspektive geht es also um den rechten ‚Mix' verschiedener Logiken und Beiträge von Teilsystemen, in der Hoffnung, dabei ‚synergetische' Effekte erzielen und die Nachteile der jeweiligen Teillogiken und -systeme ausgleichen zu

können“ (Evers 2004b, S. 3). Eine stetige latente Gefahr besteht darin, dass die spezifische Funktionslogik eines der Sektoren die der anderen Bereiche dominiert. Galt die Erbringung von Wohlfahrt lange Zeit als stark staatlich reguliert, so wird in den letzten Jahren eine einseitige Dominanz der Marktlogik beklagt, die die anderen Bereiche zu kolonialisieren droht.

Innerhalb dieses Wohlfahrtsmixes lassen sich für die zurückliegenden zwei Jahrzehnte fünf zentrale Trends identifizieren:

- Systematische Versuche, Leistungen des informellen Sektors in Wohlfahrtsmixturen einzubeziehen (z. B. Mitwirkung von Familienangehörigen);
- Diversifizierung der Landschaft der Anbieter von Humandienstleistungen bei zunehmendem Anteil gewerblicher Träger;
- Revision der Rolle des Staates, die etwa unter den Stichworten von „Government“ über „Management“ (Outsourcing) zu „Governance“ (Gewährleistungsstaat) thematisiert wird;
- Individualisierte und „personalisierte Versorgungsgestaltung“ (Wendt 2010, S. 10) im Sinne „maßgeschneiderter“ personen- und situationsbezogener Hilfe-Pakete;
- Systematische Versuche, freiwilliges/bürgerschaftliches Engagement als festen Bestandteil in gemischte Wohlfahrtsarrangements einzubeziehen.

Als Reflex dieser grundlegenden Pluralisierung der Erbringung von Wohlfahrt kommt es auf der Ebene der sozialen Einrichtungen und Dienste zur *Ausbildung „hybrider sozialer Unternehmen“* (Evers et al. 2002; Evers und Ewert 2010): Die Dienste und Einrichtungen versuchen in ihrer Organisationsstruktur die verschiedenen, jeweils für unterschiedliche Teilbereiche von Gesellschaft charakteristischen Handlungslogiken miteinander zu verschränken, um auf diese Weise die Ressourcen der verschiedenen Bereiche nutzen, den unterschiedlichen Ansprüchen gerecht werden und verschiedene Einfluss- und Entscheidungsstrukturen kombinieren zu können.

Auf diese Weise entstehen „Multi-Stakeholder-Organisationen“ (Evers et al. 2002, S. 33), die nicht länger nur auf einen Interessenträger ausgerichtet sind (die Kommune, die Kirche, die Partei, die Gründerpersönlichkeit etc.), sondern sich in Netzwerkbeziehungen orientieren. Dies wiederum führt tendenziell zu dem Bemühen, „Einrichtungen, Dienste und Träger stärker auf örtliche Gegebenheiten einzustellen“ (ebd., S. 34). Es kommt zur Ausbildung „organisationaler Governance“ (vgl. Schubert 2010).

Die *Ebene eines strategischen Konzepts*, das über analytische Aussagen hinausgeht, erreicht die Theorie des Wohlfahrtsmix dort, wo sie zu der Aussage gelangt, ein Mix in der Erbringung von Wohlfahrt sei nicht nur eine faktisch vor-

zufindende Tatsache, sondern ein anzustrebender Zustand: Es komme auf die richtige Mischung an. Denn aufgrund der je spezifischen Systemschwächen der beteiligten Sektoren führt nur ein Zusammenwirken bzw. ein Mix von Handlungslogiken zu tragfähigen Lösungen in der Erbringung von Wohlfahrt bzw. Daseinsvorsorge. Als positive Effekte der Hybridisierung von Diensten und Einrichtungen werden genannt: die Verringerung von Transaktionskosten, ein höheres innovatives Potenzial zur Entwicklung und Implementierung neuer Dienste, der Aufbau einer Vertrauenskultur, die hilft, weitere (z. T. auch geldwerte) Ressourcen für eine Einrichtung zu mobilisieren, sowie die Entstehung „kleiner Demokratien" (Evers et al. 2002, S. 231).

Wie eine gemischte Wohlfahrtsproduktion konkret aussehen kann und welchen „Mehrwert" sie erbringt, ist mittlerweile insbesondere für verschiedene Felder des sozialen Hilfesystems durchbuchstabiert worden (vgl. zusammenfassend Roß 2012, S. 335f.).

Die Stärken des Wohlfahrtsmix-Konzepts liegen im analytischen und zunehmend im empirischen Bereich. Bislang wenig behandelt sind dagegen normative Fragen: Welche Ansprüche können berechtigterweise jeweils an die gesellschaftlichen Sektoren und ihre (kollektiven) Akteure gerichtet werden in Bezug auf ihr Selbstverständnis, ihre Handlungsweisen und ihr Zusammenwirken innerhalb wohlfahrtspluralistischer koproduktiver Arrangements? Ein Konzept von Wohlfahrtsmix, das sich nicht einfach der „normativen Kraft des Faktischen" ausliefern will, muss sich jedoch solchen normativen Fragen stellen. Als ein Rahmenkonzept, das in besonderer Weise geeignet erscheint, das Arrangieren von Wohlfahrtsmixturen normativ anzuleiten, wird das Konzept der Zivilgesellschaft genannt (vgl. Evers 2004a, S. 3; Roß 2009).

Für eine vertiefte Fundierung des Leitbilds Bürgerkommune ergeben sich folgende Anknüpfungspunkte:

1. Indem sie auf je spezifische Funktionslogiken, Leitwerte und Leistungsstärken bzw. -grenzen verweist, bietet die Theorie des Wohlfahrtspluralismus präzise Instrumente zur Analyse gesellschaftlicher Differenzierung. Zugleich macht sie auf die Überlagerungen und Interdependenzen der gesellschaftlichen Sektoren aufmerksam. Schließlich liefert sie eine plausible Begründung für das Postulat, unter den gegebenen gesellschaftlichen Umständen sei nur eine „gemischte Wohlfahrtsproduktion" in der Lage, angemessene Lösungen für die Daseinsvorsorge zu liefern.
2. Insofern buchstabiert das Welfare Mix-Konzept die zivilgesellschaftliche (bzw. bürgerkommunale) Grundidee neuer Verantwortungsteilungen zwischen Staat, Markt, formal organisierten freien Trägern, Assoziationen und primären Netzwer-

ken in die kommunalpolitische Realität aus: Es geht um neue Mischungsverhältnisse in der Verantwortung für die Daseinsvorsorge (Koproduktion), in denen a) die Eigeninitiative der primär Betroffenen, b) private Unterstützungsleistungen informeller Netze (Familie, Freundeskreis), c) staatliche Unterstützungsleistungen, d) beruflich erbrachte Dienstleistungen öffentlicher, freier oder gewerblicher Träger und e) bürgerschaftliches Engagement neu austariert werden.

3. Zugleich wird sehr deutlich auf die je spezifischen, unterschiedlichen, keineswegs immer kompatiblen und gelegentlich auch widerstreitenden Funktionslogiken bzw. Leitwerte der Teilbereiche hingewiesen. Gemischte Gewährleistung von Daseinsvorsorge basiert nicht auf einer harmonisierenden Angleichung dieser Logiken, sondern darauf, die Systemrationalitäten in ihrer Unterschiedlichkeit auszubalancieren und durchaus auch wechselseitig zu „bändigen".
4. Es geht darum, jene Hybridisierungsphänomene systematisch zu gestalten, mit denen soziale, aber auch kommunale Organisationen auf die Tendenzen der Ausprägung von Welfare-Mix (und Governance) reagieren, um in durchaus spannungsreicher Weise gleichzeitig in verschiedenen Funktionslogiken agieren zu können. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Begriff der „Resozialisierung" öffentlicher Dienste und Einrichtungen.

3.3 Governance

Governance als Begriff und Konzept hat Konjunktur in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften und findet zunehmend Eingang in die Praxis politischen und unternehmerischen Handelns (vgl. Benz et al. 2004; Benz und Dose 2010a; Roß und Rieger 2015). Dabei wird der Terminus, für den es keine exakte deutsche Übersetzung gibt, keineswegs einheitlich verwendet (vgl. Lahner und Zimmermann 2005, S. 223). Für Benz und Dose gehört Governance „wie Staat oder Demokratie […] zu den komplexesten Begriffen der Sozialwissenschaften" (Benz und Dose 2010b, S. 17) und sei zudem „notoriously slippery" (notorisch unscharf) (ebd., S. 13 unter Verweis auf Pierre und Peters 2000). Grundmotiv des Governance-Diskurses ist die Frage, wie unterschiedliche Steuerungsmechanismen bzw. -logiken ineinandergreifen (müssen), um ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen. Dabei sind eine analytische und eine normative bzw. strategische Perspektive (Good Governance, Corporate Governance) zu unterscheiden. Mit Blick auf Soziale Arbeit und Sozialwirtschaft leisten Governance-Analysen einen wichtigen Beitrag, um Organisation und Verfassung des Sozialstaats (Welfare Governance) sowie „der einzelnen Bereiche sozialer Dienste zu erfassen, analytisch aufzuschlüsseln

und dadurch auch genauer zu bestimmen, welche Reformen welche Folgen nach sich ziehen“ (Nullmeier 2011, S. 292).

Insbesondere in der Politikwissenschaft, aber auch in der Verwaltungswissenschaft präsentiert sich *Governance als analytisches Konzept*. Governance steht zunächst „für eine analytische Perspektive, die angesichts scheinbar undurchschaubarer und überkomplex gewordener Strukturen und Verfahren kollektiven Handelns in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft für Übersicht sorgen soll“ (Benz und Dose 2010b, S. 32). Beschrieben werden Regelungsstrukturen und Regelungsweisen auf unterschiedlichen Ebenen (z. B. Organizational Governance, Local Governance, Governance im Staat und Global Governance) und für unterschiedliche Felder (z. B. Educational Governance, Welfare Governance etc.). Dabei geht es im Wesentlichen um zwei Phänomene.

Erstens werden zunehmende – und zunehmend komplexere – gesellschaftliche Verflechtungen bzw. Interdependenzen in den Blick genommen. Analysiert wird die stärkere Verflüssigung der Grenzen zwischen

a) kommunaler, nationaler und internationaler Ebene,
b) verschiedenen Funktionssystemen,
c) Staat, Markt und Assoziationen sowie
d) Politikfeldern.

Dabei handelt es sich bei den unter b) und c) genannten Punkten um jene Phänomene, bei denen auch die Theorie des Wohlfahrtspluralismus ansetzt.

Zweitens und vor allem geht es um das Phänomen von Veränderungen bei der Steuerung solcher komplexen Interdependenzen. Dieses Phänomen weist mehrere Aspekte auf, für deren Darstellung das oben im Kontext des Welfare Mix-Diskurses vorgestellte Grundmodell gesellschaftlicher Sektoren (Schaubild 2) hilfreich ist.

1. Politische Steuerung erfolgt immer weniger allein durch den (vermeintlich souveränen) Staat und seinen Steuerungsmodus „Hierarchie“, also zunehmend weniger durch „Government“. „Man erkannte, dass Regierungen und Verwaltungen ihre Aufgaben meistens nicht autonom, sondern nur im Zusammenwirken mit anderen Akteuren erfüllen können. Auch wurde offenbar, dass zahlreiche kollektiv verbindliche Regeln auch ohne den Staat gesetzt und durchgesetzt werden“ (Benz und Dose 2010b, S. 21). Dies hänge damit zusammen, „dass Problemzusammenhänge vielfach Kompetenzgrenzen der Regierungs- und Verwaltungseinheiten überschreiten, Formen der autoritativen Steuerung angesichts der Komplexität öffentlicher Aufgaben häufig versagen“ (ebd., S. 29).

2. Politische Steuerung kann offenbar auch nicht allein über den Markt und seinen zentralen Steuerungsmodus „Wettbewerb“ bzw. „Konkurrenz“ erfolgen. Insbesondere mit der in den 1990er Jahren auf allen föderalen Ebenen unter dem Leitbegriff der Neuen Steuerung bzw. des New Public Managements vorangetriebenen Verwaltungsreform hatte sich die Hoffnung verbunden, Steuerungs- und Effizienzprobleme staatlicher Lenkung durch die Übernahme (betriebs-) wirtschaftlicher Denkweisen und Instrumente zu lösen (vgl. Grunwald 2001, S. 57ff.). Jedoch erwies sich bald, „dass […] eine Verlagerung von Aufgaben auf den Markt nur für Teilaspekte der öffentlichen Leistungen möglich ist“ (Benz und Dose 2010b, S. 29).
3. Politische Steuerung erfolgt also nicht mehr exklusiv durch den Staat, lässt sich aber auch nur sehr begrenzt den Mechanismen des Marktes überantworten. Vielmehr erfolgt sie zunehmend in einem Mix verschiedener Steuerungsmechanismen, das heißt in komplexen „Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Vertragsregeln, Kompetenzregeln und Kontrollbefugnisse, Mehrheitsregeln, Verhandlungsregeln)“ (Benz und Dose 2010b, S. 25). Im Vordergrund stehen dabei Aushandlungen, innerhalb derer „Entscheidungen […] nicht oktroyiert, sondern in direkter Interaktion der Beteiligten vereinbart“ werden (Mayntz 2010, S. 41). Damit unterscheiden sich Governance-Strukturen sowohl von staatlichen (hierarchie-basierten) und marktförmigen (konkurrenzbasierten) Systemen. „An die Stelle eines dirigistischen Politikstils tritt ein eher ‚horizontaler‘ Modus kollektiven Entscheidens in Politiknetzwerken. Diese Netzwerke umfassen Akteure aus dem öffentlichen Sektor, aus Regierungen und insbesondere Verwaltungen ebenso wie Experten und Vertreter gesellschaftlicher Interessen, die durch öffentliche Politiken betroffen sind (stakeholder)“ (Papadopoulos 2010, S. 225).

Die damit skizzierten Veränderungen der politischen Steuerung werden in der Governance-Debatte überwiegend als adäquate Antwort auf gesellschaftliche Komplexität gedeutet. So spricht Yannis Papadopoulos in diesem Zusammenhang von einer „Reaktion auf funktionale Erfordernisse komplexer Gesellschaften“ (Papadopoulos 2010, S. 227). Damit wird die analytische Perspektive in Richtung normativer Aussagen überschritten.

Im Sinne eines *normativen und strategischen Reformkonzepts* ist „Governance“ zunächst in den Wirtschaftswissenschaften verwendet worden (vgl. Benz und Dose 2010b, S. 17). Ebenso taucht der Begriff im Sinne von Good *Governance* in politischen Kontexten auf – zum Beispiel im Zusammenhang mit Kriterien, die von der Weltbank für die Kreditvergabe an Staaten definiert werden (vgl. Wendt 2005, S. 9; Benz und Dose 2010b, S. 20; Adam 2000; ESCAP 2006) oder im

Weißbuch „Europäisches Regieren“ der Europäischen Kommission von 2001. Schließlich beziehen sich Diskussionen unter dem Stichwort Corporate Governance auf die konkrete Ausgestaltung einer angemessenen Steuerung (und damit auch Beaufsichtigung) privatwirtschaftlicher Unternehmen, aber auch gemeinnütziger und öffentlicher Organisationen (vgl. etwa den Deutschen Corporate Governance Kodex: Regierungskommission 2012).[36] Angeregt durch den Deutschen Corporate Governance Kodex haben in den vergangenen Jahren auch zahlreiche Wohlfahrtsorganisationen und -verbände entsprechende Kodizes erarbeitet und im Sinne von Selbstverpflichtungen verabschiedet (vgl. exemplarisch Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland 2005; Brockhoff 2012; Der Paritätische Sachsen-Anhalt 2011).

In den drei gerade genannten Kontexten ist von Governance eher im Allgemeinen die Rede. Demgegenüber wird in Politik- und Verwaltungswissenschaft auf Basis der oben skizzierten Governance-Analysen Governance explizit als Reformkonzept formuliert und als ein „neuartiges Konzept des Regierens“ (Jann und Wegrich 2010, S. 175) verhandelt. Governance sei nicht nur ein faktisch gegebenes Phänomen, sondern scheine „unabdingbar für das Regieren moderner Gesellschaften zu sein“ (Papadopoulos 2010, S. 227; Hervorh. R./R.). In dieser Weise als Leitbild und „Reformkonzept der Verwaltungspolitik“ (Jann und Wegrich 2010, S. 176) verstanden, sehen die Autoren „Governance“ zugleich als konzeptionelle Alternative „zu dem die 80er und 90er Jahre prägenden Reformmodell des New Public Management (NPM)“ (ebd., S. 176), das eine „übertrieben binnenorientierte und manageralistische Ausrichtung der Verwaltungspolitik“ impliziert habe (ebd., S. 182). In Abgrenzung zum Neuen Steuerungsmodell müsse jetzt der Weg „von Management zu Governance“ beschritten werden (vgl. ebd., S. 183–185).[37] Damit wäre – sicher stark typisierend – ein Paradigmenwechsel von ‚Politiksteuerung im

36 „Corporate Governance“ wird im Zusammenhang der Nonprofit-Forschung und des Nonprofit-Managements ebenfalls diskutiert unter den Bezeichnungen „Nonprofit Governance“ oder „Nonprofit Corporate Governance“ (Helmig und Boenigk 2012, S. 61ff.). „Nonprofit Governance“ wird hier definiert als „ein übergeordneter Prinzipienkatalog zur langfristigen Steuerung einer Nonprofit-Organisation bzw. des Nonprofit-Sektors […], in dem grundlegende Aufgaben und Verhaltensweisen des Vorstands mit dem Ziel festgehalten sind, Transparenz, Vertrauen sowie die Effizienz und Effektivität zu erhöhen“ (ebd., S. 62).

37 „Governance als Reformkonzept“ werde allerdings, so fügen die Autoren sogleich hinzu, nie „die Kohärenz des Managementmodells“ erreichen, „was weniger am Entwicklungsstadium der Debatte, sondern in dem Charakter des Konzepts liegt, das sich einer versimplifizierenden Vermarktungsstrategie […] systematisch entzieht“ (Jann und Wegrich 2010, S. 195).

Sinne von ‚Government' über ‚(New Public) Management' hin zu ‚Governance' skizziert.[38]

Mit Blick auf die wesentlichen Inhalte von ‚Governance als Reformkonzept' sind insbesondere folgende Aspekte zentral:

1. Governance als (normativ begründetes) strategisches Konzept fokussiert vor allem auf die interorganisatorische Perspektive, also auf die Beziehungen und Prozesse zwischen Organisationen und Akteursgruppen (vgl. Jann und Wegrich 2010, S. 186f.). Demgegenüber hat das Neue Steuerungsmodell einen starken Akzent auf die intraorganisatorische Perspektive gelegt (v. a. bezogen auf die öffentliche Verwaltung).
2. Governance als strategisches Konzept setzt auf die gezielte Bildung und Pflege von sektorübergreifenden Politiknetzwerken als neuen Institutionalisierungsformen politischer Steuerung – im Unterschied zu einer primär staatlich-hierarchischen und einer primär ökonomisch-wettbewerblich orientierten Steuerung (vgl. ebd., S. 187f.; Brocke 2005, S. 244).
3. Governance als normatives Konzept zielt damit explizit auf eine Kombination von Steuerungsformen (mix of modes) aus den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen Staat, Markt und Assoziationen. „Stichworte in diesem Zusammenhang sind Public-Private-Partnerships oder Koproduktion" (Jann und Wegrich 2010, S. 188) Insbesondere die Bürger erscheinen explizit „als Ko-Produzenten öffentlicher Güter" (ebd., S. 193).
4. Eine wichtige normative Begründung sowohl für die Forderung, Politiknetzwerke aufzubauen, als auch für die Forderung nach gemischter Steuerung ist das Stakeholder-Prinzip: „[A]usgehend von der einfachen Überlegung, dass soziale Probleme auch durch eine noch so effiziente Verwaltung nicht grundlegend zu lösen sind" (ebd., S. 184), gehe es darum, „gesellschaftliche Akteure in die Problembewältigung einzubinden, sie zu motivieren und zu aktivieren, um sie nicht länger von oben herab, top down, zu steuern oder zu versorgen" (ebd.). Anders ausgedrückt: Das Governance-Leitbild fragt, inwieweit Stakeholder gemeinwohlorientierter Aufgaben systematisch miteinbezogen werden können (zur Perspektive des Stakeholder-Managements in Nonprofit Organisationen vgl. Theuvsen et al. 2010 und Speckbacher 2007).
5. Im Kontext eines strategischen Governance-Konzepts erfolgt Entscheidungsfindung wesentlich durch Verhandlung und Beratung, jedenfalls nicht allein auf dem Wege von an der Mehrheitsregel orientierten Abstimmungen. Inso-

38 Zur Kritik an dem Steuerungsverständnis und insbesondere dem Neuigkeitscharakter des Neuen Steuerungsmodells vgl. Kegelmann 2007.

fern wird hier ein konsensdemokratisches Modell gegenüber einem konkurrenzdemokratischen in den Vordergrund gestellt. Dementsprechend basiert die Umsetzung der Ergebnisse der Entscheidung auf einer gemeinsam getroffenen Vereinbarung, weniger auf einer hierarchischen Durchsetzung top down.

6. Dienstleistungsorientierung und Effizienz – Kernziele des New Public Managements – werden nicht aufgegeben, aber durch ein weiteres Zielbündel ergänzt und vor allem balanciert: „Die neuen Ziele lauten also […] Stärkung von sozialer, politischer und administrativer Kohäsion, von politischer und gesellschaftlicher Beteiligung, von bürgerschaftlichem und politischem Engagement“ (Jann und Wegrich 2010, S. 184). Die mit Governance-Strukturen tendenziell verbundene Exklusion bestimmter gesellschaftlicher Gruppen (vgl. ebd.) zu überwinden, wird damit zu einer wichtigen Herausforderung normativer Konzepte von Governance.
7. Zentrales Ergebnis von Governance-Analysen ist, dass von einer exklusiven Verantwortung des Staates für politische Steuerung und Koordination zunehmend weniger ausgegangen werden kann. Wo versucht wird Governance als normatives Konzept zu formulieren, wird der Staat dennoch nicht schlicht als „Gleicher unter Gleichen“ aufgefasst: Ihm wird sehr wohl eine besondere Funktion zugewiesen, die unter anderem mit den Begriffen „Systemverantwortung“, „Interdependenzmanagement“, „Gewährleistungsverpflichtung“ und „Aktivierung“ beschrieben wird. Renate Mayntz geht davon aus, dass auch im Kontext von Governance-Strukturen eine Instanz nötig ist, „die wenigstens dem Anspruch nach Verantwortung für das Ganze, eine Art Systemverantwortung trägt. Auch in einem demokratischen Gemeinwesen ist und bleibt diese Verantwortung die grundsätzliche Staatsfunktion“ (Mayntz 2010, S. 44). Ihre nüchterne Begründung: Die gesellschaftliche Selbstregelung funktioniert dann, „wenn hinter der verbandlichen Selbstdisziplinierung oder der freiwilligen Einigung von Verbänden mit unterschiedlichen Interessen die Drohung staatlicher Intervention steht“ (ebd., S. 44).[39] Anders gesagt: Die Verantwortung für das, was im

39 Auch Jann und Wegrich meinen, dass Governance-Strukturen „am besten ‚im Schatten der Hierarchie‘ (Fritz Wilhelm Scharpf) gedeihen“ (Jann und Wegerich 2010, S. 192) – ohne allerdings zu verraten, was mit der Formulierung „am besten“ konkret gemeint ist. Eher einschränkend fahren sie fort: „Der Staat ist ein gesellschaftliches System neben anderen, zwar mit besonderen Aufgaben und Instrumenten, aber Staat und Verwaltung sind eben nicht hierarchisch integriert und der Gesellschaft übergeordnet, sondern in plurale Leistungsnetzwerke eingebunden“ (ebd.). Dass Governance zur Sicherung demokratischer Legitimität bleibend auf Government verwiesen sei, vertritt ebenfalls Hubert Heinelt (2004, S. 42). In Reaktion auf die 2008/2009 aufbrechende Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise schien es zunächst zu einer „Rückkehr des

weitesten Sinne als „Allgemeinwohl“ (im Unterschied zu Partikularinteressen) bezeichnet werden kann, wird letztlich nur beim Staat in guten Händen gesehen. Eine weitere Begründung, weshalb der Staat eine Systemverantwortung übernehmen müsse, wird darin gesehen, dass allein er in der Lage sei, Grundrechte zu gewährleisten (vgl. Meyer 2009). Eine solche, im Wesentlichen in Systemverantwortung und Interdependenzmanagement bestehende Staatsfunktion konkretisiert sich für Adalbert Evers in einer „aktivierenden und kooperativen Politik“; einer Politik, die „die gesellschaftlich vorhandenen Potentiale für gemeinnütziges Handeln und die Bildung von Bürgersinn ins Spiel“ bringt und damit ein „anderes und anspruchsvolleres Konzept von Politik und Governance“ umsetzen würde (Evers 2005, S. 39).

Wird Governance auch als strategisches, letztlich normativ aufgeladenes Reformkonzept verstanden, tauchen mehrere *kritische Fragen* auf.

Zu nennen ist hier erstens die Frage nach der demokratischen Legitimation von Governance-Strukturen bzw. -prozessen (vgl. Roß 2012, S. 374–377; Roß und Rieger 2015): Die für Governance-Regime typischen Verhandlungssysteme und Kooperationsnetzwerke drohen repräsentativdemokratische Institutionen zu umgehen und tendieren dazu, ein Eigenleben gegenüber parlamentarischen Strukturen und damit auch gegenüber parlamentarischer Kontrolle zu führen.

Zweitens – und mit dem ersten Kritikpunkt unmittelbar verbunden – stellt sich die Frage nach der Exklusion schwacher Interessen aus Governance-Strukturen bzw. -Prozessen (vgl. Rieger 2012; Roß und Rieger 2015): Einiges deutet „darauf hin, dass in Governance-Arrangements die besser organisierten und besser finanziell ausgestatteten Akteure beziehungsweise solche, die einen besseren Zugang zum politischen System haben, eher beteiligt werden als andere Interessengruppen“ (Walk 2009, S. 25).

Schließlich gibt es grundlegende Zweifel an der Leistungsfähigkeit von Governance-Regimen, die dort, wo von Governance als (Reform-)Konzept die Rede ist, postuliert werden. Konkrete Forschungsergebnisse würden, so Edgar Grande, darauf hindeuten, „dass wir nicht allzu große Erwartungen in die Leistungsfähigkeit von Governance haben sollten“ (Grande 2012, S. 576).

Staates“ (Heinze 2009) bzw. zu einem Pendelschlag zurück „von der Marktdominanz zur Renaissance des Staates“ (ebd., S. 11–42) zu kommen. Die Geschwindigkeit, mit der spätestens Anfang 2011 die Krise zumindest für Deutschland als beendet erklärt wird und in der schon bald die Rufe nach staatlichem Eingreifen in das Marktgeschehen wieder verstummen, spricht eher dagegen.

Mit Blick auf die wesentlichen Inhalte von Governance als Reformkonzept sind insbesondere folgende Aspekte zentral, von denen eine konzeptionelle Schärfung des Leitbilds Bürgerkommune profitieren kann:

1. Governance als (normativ begründetes) strategisches Konzept fokussiert vor allem auf die interorganisatorische Perspektive, also auf die Beziehungen und Prozesse zwischen Organisationen und Akteursgruppen. Demgegenüber hat das Neue Steuerungsmodell einen starken Akzent auf die intra-organisatorische Perspektive gelegt (v. a. bezogen auf die öffentliche Verwaltung).
2. Governance als strategisches Konzept setzt auf die gezielte Bildung und Pflege von sektorübergreifenden Politiknetzwerken als neuen Institutionalisierungsformen politischer Steuerung – im Unterschied zu einer primär staatlich-hierarchischen und einer primär ökonomisch-wettbewerblich orientierten Steuerung.
3. Governance als normatives Konzept zielt damit explizit auf eine Kombination von Steuerungsformen (mix of modes) aus den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen Staat, Markt und Assoziationen. Insbesondere die Bürgerinnen und Bürger erscheinen explizit als Ko-Produzenten öffentlicher Güter.
4. Eine wichtige normative Begründung sowohl für die Forderung, Politiknetzwerke aufzubauen, als auch für die Forderung nach gemischter Steuerung ist das Stakeholder-Prinzip.
5. Im Kontext eines strategischen Governance-Konzepts erfolgt Entscheidungsfindung wesentlich durch Verhandlung und Beratung, jedenfalls nicht allein auf dem Wege von an der Mehrheitsregel orientierten Abstimmungen.
6. Dienstleistungsorientierung und Effizienz – Kernziele des NPM – werden nicht aufgegeben, aber durch ein weiteres, letztlich zivilgesellschaftliches Zielbündel ergänzt und vor allem balanciert. Gerade dadurch wird es für normativ anspruchsvolle Konzepte von Governance zu einer wichtigen Herausforderung, die mit Governance-Strukturen tendenziell verbundene Exklusion bestimmter gesellschaftlicher Gruppen konsequent zu überwinden.
7. Wo versucht wird, Governance als normatives Konzept zu formulieren, wird der Staat nicht schlicht als „Gleicher unter Gleichen“ aufgefasst: Ihm wird sehr wohl eine besondere Funktion zugewiesen, die unter anderem mit den Begriffen „Systemverantwortung“, „Interdependenzmanagement“, „Gewährleistungsverpflichtung“ und „Aktivierung“ beschrieben wird.

4 Empirische Befunde zur Entwicklung von Bürgerkommunen und ihren Kernbausteinen

Empirisch gehaltvolle Forschungsergebnisse zur Entwicklung und Umsetzung der Leitidee Bürgerkommune liegen auch nach 20 Jahren kaum vor. Wir wissen beispielsweise nicht, wie viele Kommunen sich zu welcher Zeit mit welcher Intensität um die Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune gekümmert haben. Im Rückblick entsteht der Eindruck, dass in der ersten Phase immerhin einige hundert Kommunen in den diversen Reformnetzwerken aktiv waren und diese Zahl in den letzten Jahren nicht wieder erreicht wurde. Entsprechend wenig wissen wir über die regionale Verteilung und die Zuordnung nach Ortsgrößenklassen. Deutlich ist nur, dass sowohl ländliche Gemeinden (Weyarn) und kleinere Städte (Nürtingen, Viernheim) als auch Großstädte (wie Essen und Bremen) in der Leitbildentwicklung mitgewirkt haben. Wir verfügen zwar über einige kommunale Berichte zum Stand der Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune (von Bremen über zahlreiche Ruhrgebietsstädte bis zu bayerischen Landgemeinden), wobei die Mehrzahl jedoch wissenschaftlichen Ansprüchen (gemeinsames Untersuchungsraster, klare Evaluationskriterien, eigene Erhebungen etc.) nicht genügt, sondern eher werbenden Charakter für die jeweilige Stadt hat. Eine aktuelle Ausnahme bildet das erste Mannheimer Demokratie-Audit (van Deth 2014). Allerdings handelt es sich auch hier um eine erste Momentaufnahme, die keine Entwicklungen sichtbar machen kann.

Über die möglichen Ursachen der – hier nur vermuteten[40] – eher blockierten bzw. insgesamt rückläufigen Entwicklung in Richtung Bürgerkommune kann demnach allenfalls spekuliert werden. Auffällig ist jedenfalls, dass die in der ersten Phase benannten „Treiber" wohl nicht in der erwarteten Weise gewirkt haben.

40 Für diese Vermutung spricht auch der Umstand, dass die Leitidee Bürgerkommune in der ersten Phase in die Programmdebatten von SPD („Leitbild Bürgerkommune", Diskussionspapier der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e. V. (Bundes-SGK) laut Vorstandsbeschluss vom 13. Juni 2002), Bündnisgrünen (vgl. Holtkamp 2000) und PDS („Bürgerkommune. Neue Wege in der Kommunalpolitik", hrsg. von der PDS-Fraktion im Landtag Sachsen-Anhalt, Mai 2005) Eingang gefunden hatte. Zudem beteiligten sich die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) bzw. verdi intensiv an den Netzwerken, um Arbeitnehmerinteressen in die Debatte einzubringen (vgl. Osthorst und Prigge 2003). Ähnlich starkes Engagement ist gegenwärtig weder auf parteipolitischer noch auf gewerkschaftlicher Ebene zu beobachten. Immerhin haben Bündnis 90/DIE GRÜNEN Sachsen auf ihrem Landesparteitag vom 28. März 2015 ein Demokratiekonzept verabschiedet, das wesentliche Elemente des Leitbilds Bürgerkommune (z. B. kommunale Beteiligungssatzungen) in der Gemeindeordnung verankert sehen will.

Der Beitrag der Bürgerkommune zur Haushaltskonsolidierung und Aufgabenübernahme war im Rückblick keineswegs alternativlos, sondern hat andere fiskalische Handlungsalternativen (Public-private-Partnerships, Cross-Border-Leasing, Privatisierungen etc.) in den Vordergrund gerückt. Das Gewicht managerieller Antworten auf die kommunale Finanzsituation wurde vermutlich unterschätzt.

Ähnlich ambivalent scheinen auch die Wirkungen des Neuen Steuerungsmodells, das jenseits seiner diversen Umsetzungsprobleme wohl nur wenig dazu beigetragen hat, Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung zu stimulieren und zum Gegenstand strategischen Handelns zu machen.

Schließlich scheinen die schon früh befürchteten Widerstände in Politik (Enteignung des Mandats) und Verwaltung (Verlust von Gestaltungsspielräumen) und ein damit verbundener Strukturkonservatismus (vgl. Bogumil 1999, S. 9) insgesamt wirksamer gewesen zu sein, als die Aussicht auf den gemeinsamen Nutzen von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung.

4.1 Die Arnsberg/Schwäbisch Gmünd-Studie

Zu den wenigen einschlägigen Studien, auf die sich die Beiträge zum Thema Bürgerkommune immer wieder berufen, gehört eine vergleichende Lokalstudie zu den Städten Arnsberg (Nordrhein-Westfalen) und Schwäbisch Gmünd (Baden-Württemberg) aus dem Jahre 2002 (vgl. Bogumil et al. 2003). Sie basiert auf einer repräsentativen Bürgerbefragung, einer standardisierten Befragung aller Ratsmitglieder, einer standardisierten Befragung aller Beschäftigten der Stadtverwaltung, vertiefenden leitfadengestützten Experteninterviews und einer umfassenden Dokumentenanalyse. Die Verdienste dieser vergleichenden Lokalstudie sind unstrittig, zumal sie mit konkreten Umsetzungsvorschlägen in Richtung „Partizipationsmanagement“ verbunden war. Aber es handelt sich um eine Momentaufnahme auf dem Höhepunkt der ersten Reformwelle und sie präsentiert zudem Ergebnisse aus zwei Kommunen, die sich bis heute eher an der Spitze dieser Reformbewegung befinden.

Zu den für die weitere Debatte durchaus ernüchternden Ergebnissen der Arnsberg/Schwäbisch Gmünd-Studie zählte der Befund, dass der gezielten Übernahme öffentlicher Aufgaben durch die Bürgerschaft enge Grenzen gesetzt sind. Die Präferenzen von Verwaltung und Bürgerschaft sind so unterschiedlich, dass Versuchen der gezielten Steuerung des Bürgerengagements durch die Kommunalpolitik und -verwaltung nur wenig Aussicht auf Erfolg eingeräumt werden. Zudem wurde deutlich, dass die unterschiedlichen Kommunalverfassungen und die Finanzsituation der Kommunen eine Rolle spielen, wenn es um die Zukunftschancen bürger-

schaftlich orientierter Kommunalpolitik geht. Aber auch diese Aussagen stehen unter dem Vorbehalt singulärer Fallstudienergebnisse.

Sie werden ergänzt durch eine landesweite schriftliche Befragung der Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD in allen Kommunen Nordrhein-Westfalens und Baden-Württembergs mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Dabei wird die kommunale Haushaltskrise in vielen Städten Nordrhein-Westfalens als ein wesentlicher Treiber für die Ausbreitung des Neuen Steuerungsmodells, „vor allem im Bereich der Kundenorientierung, aber auch bei der Aufgabenübertragung" an Vereine identifiziert (Bogumil et al. 2003, S. 11f.). Diese aus der Not geborene Indienstnahme führt jedoch nicht notwendig zu mehr bürgerschaftlichem Engagement, wie die länderspezifischen Engagementquoten des Freiwilligensurveys zeigen. Während Baden-Württemberg im Zeitraum von 1999 bis 2009 seinen Spitzenplatz mit zuletzt 41 Prozent behaupten konnte, stagnierte die Engagementquote in Nordrhein-Westfalen im gleichen Zeitraum bei 35 Prozent (vgl. Gensicke und Geiss 2010, S. 25).

4.2 Bürgerbeteiligung und repräsentative Demokratie in CIVITAS-Kommunen

Der Bundeswettbewerb der Bertelsmann Stiftung, „Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie" führte 1999 zur Gründung des Netzwerks „Civitas". In diesem Städtenetzwerk arbeiteten insgesamt 13 Kommunen über fünf Jahre hinweg an Fragestellungen und Projekten zum Thema „Bürgerorientierte Kommunen". Nach Ablauf der Förderung durch die Bertelsmann Stiftung einigte man sich darauf, das erarbeitete Know-how und die Fachkompetenz zu erhalten, am Thema interessierte Kommunen zu beraten und die Neuausrichtung der kommunalen Zukunft im Sinne von Bürgerkommunen weiterzuverfolgen. Diesen Aufgaben widmen sich seither die Civitas-Botschafterinnen und -Botschafter für bürgerorientierte Kommunen in Deutschland[41], die aus den Städten Bremen, Essen, Heidelberg, Leipzig, Nürtingen, Solingen, Ulm, Viernheim und der Gemeinde Weyarn kommen.

Im Rahmen einer unveröffentlichten Vorstudie konnte 2013 eine schriftliche und mündliche Befragung von Civitas-Botschaftern und -Botschafterinnen inklusive einer Auswertung von diversen Dokumenten aus sieben Kommunen (Essen, Leipzig, Ulm, Schwäbisch-Gmünd, Nürtingen, Viernheim, Weyarn) durchgeführt werden (vgl. Roth und Wezel 2013). Sie entstand im Kontext einer von der Bertels-

41 www.buergerorientierte-kommune.de (Abruf am 05.07.2016).

mann Stiftung und dem Staatsministerium Baden-Württemberg herausgegebenen Untersuchung „Partizipation im Wandel“ (2014), deren eigentlicher Fokus auf den Wirkungen von Bürgerbeteiligung auf die repräsentative Demokratie lag. Die Erwartung war, dass die verbliebenen Botschafter-Kommunen sehr gute bzw. gute Beispiele in Sachen Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene zu bieten haben. Schließlich handelt es sich um Kommunen, die bereits seit bis zu 20 Jahren in dieser Hinsicht besonders aktiv sind. Einige von ihnen wurden dafür auch ausgezeichnet. Für die Diskussion über das Verhältnis von Bürgerbeteiligung und repräsentativer Demokratie versprachen diese Kommunen Hinweise auf die mittelfristigen Auswirkungen von intensiver Bürgerorientierung auf das kommunalpolitische Gefüge. Gleichzeitig bietet diese kleine Studie Einblicke in die Entwicklung und aktuelle Verfassung besonders aktiver Bürgerkommunen. Zu den Ergebnissen der Befragung gehören:

- Für alle sieben Kommunen wird konstatiert, dass dort der Bürgerkommune-Ansatz im letzten Jahrzehnt „institutionell gestärkt und weiterentwickelt“ wurde. Als Entwicklungsmuster wird überwiegend beschrieben, dass zunächst die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und die Bürgerorientierung in der Verwaltung im Vordergrund stand. Ohne die anderen Bereiche aufzugeben, hat sich in allen Kommunen der Schwerpunkt in Richtung Bürgerbeteiligung verschoben: teils als Reaktion auf Proteste und Bürgerentscheide, die durch verweigerte Bürgerbeteiligung ausgelöst wurden, teils weil eine selbstbewusstere Bürgerschaft mehr Mitsprache einforderte. Die Mehrzahl der Kommunen sieht einen deutlichen Trend in Richtung mehr Bürgerbeteiligung.
- Hilfreich für die Konsolidierung und Weiterentwicklung waren die institutionelle Absicherung durch Leitlinien, Bürgerbefragungen, dauerhafte und wiederholt eingesetzte Beteiligungsformate und neue Einrichtungen (Ehrenamtsagenturen etc.) sowie die parteiübergreifende Konsensbildung pro Bürgerkommune in der Kommunalpolitik.
- Von der in einigen Kommunen angespannten Haushaltslage gingen offensichtlich unterschiedliche Impulse aus. Einerseits brachte sie die Bürgerschaft stärker ins Spiel (z. B. in Form der „bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung“ in Essen), andererseits fehlten die notwendigen Ressourcen, um anspruchsvolle Beteiligungskonzepte angemessen personell und finanziell auszustatten (Leipzig).
- In der Wahlbeteiligung und den Ergebnissen bei den letzten drei Kommunal- und Bürgermeisterwahlen lassen sich keine signifikanten Veränderungen oder eindeutigen Muster erkennen. Bei den Parteipräferenzen ist in der Mehrzahl der Kommunen eine leichte Verschiebung zugunsten von Parteien zu beobachten, die stärker für die Bürgerkommune-Idee stehen (zumeist Bündnisgrüne und So-

zialdemokratie). Nur in einer Kommune sind leichte Zuwächse zugunsten einer Unionspartei zu verzeichnen. Nur für zwei Kommunen wird betont, dass die Leitidee Bürgerkommune selbst ein wahlpolitisches Zugpferd gewesen sei. In vier Kommunen sei diese Idee für alle Parteien selbstverständlich geworden und deshalb kein Thema des Parteienwettbewerbs oder der Bürgermeisterkür mehr.

- Auf die Frage, wie sich die Unterstützung des Bürgerkommune-Leitbilds entwickelt habe, werden zwar überwiegend Zuwächse berichtet, aber dominierende Ratsparteien und die (neue) politische Führung stellen an einigen Orten offensichtlich auch Hindernisse dar. Jenseits der Lippenbekenntnisse fehle es dort im politischen Alltag an einer konsequenten Bürgerorientierung und wesentliche Entscheidungen würden nach wie vor ohne Bürgerbeteiligung getroffen. Einmal etabliert, so die Selbsteinschätzung der Befragten, scheinen die in der Kommunalverwaltung für Bürgerorientierung Zuständigen ein vergleichsweise zuverlässiger Akteur für das Leitbild Bürgerkommune zu sein.
- Von der Mehrzahl der Befragten werden positive Effekte der verstärkten Bürgerbeteiligung auf die Transparenz von Entscheidungsprozessen, die frühzeitige Einbeziehung der Bürgerschaft, die Qualität der Entscheidungen, deren Legitimation und Akzeptanz und das politische Vertrauen in repräsentative Institutionen gesehen. Für zwei Kommunen wird dies aber eher in Zweifel gezogen. Insgesamt wird besonders bei diesen Fragen erheblicher Forschungsbedarf deutlich. Die Befragten wünschen wissenschaftlich ausgewiesene Expertise.
- Uneinheitlich fallen die Einschätzungen zu den Veränderungen in der lokalen politischen Kultur aus. Etwa die Hälfte der Befragten sieht keine oder kaum Veränderungen in der politischen Kultur vor Ort. Lediglich die Beteiligungsansprüche der Bürgerschaft seien in einer Mehrzahl der Kommunen gestiegen. Eine in Sachen Beteiligung anspruchsvolle Stadtgesellschaft bzw. Dorfgemeinschaft ist deshalb auch – nach Ansicht fast aller Befragten – der zentrale Hoffnungsträger für die Stärkung der Bürgerkommune in den kommenden Jahren. Positive Erwartungen richten sich auch auf die Unterstützung und auf Vernetzungsimpulse durch das jeweilige Bundesland.

Auch in den Kommunen der Civitas-Botschafter ist das Leitbild Bürgerkommune also kein Selbstläufer. Aus einigen Kommunen wird die Tendenz berichtet, die bürgerschaftlichen Ansprüche in eine vorpolitische Nische abzudrängen und ansonsten an den üblichen kommunalpolitischen Entscheidungsstrukturen festzuhalten. Auch in „Bürgerkommunen“ ist damit zu rechnen, dass die politische Spitze und dominante Ratsparteien „business as usual“ betreiben und den Bürgerkommune-Anspruch eher symbolpolitisch einhegen.

In Sachen Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung ist jedoch mit Verstärkereffekten zu rechnen, das heißt die Bürgerschaft wird in Sachen Beteiligung anspruchsvoller und zuweilen auch kritischer gegenüber der Ratspolitik – ein Befund, der sich auch in der Hessen-Studie andeutet, für die im Frühjahr 2009 insgesamt rund 12.000 Bürgerinnen und Bürger in 28 hessischen Gemeinden befragt wurden (vgl. van Deth und Tausendpfund 2013).

In kleineren Kommunen und Dörfern (wie Weyarn) gelingt es offensichtlich leichter, einen kulturellen Wandel in Richtung Bürgerkommune zu befördern und mit dem Rekurs auf besondere lokale Identitäten zu verbinden. In Großstädten dominiert dagegen eine politikfeld-orientierte Entwicklung, während das gesamtstädtische Profil als „Bürgerstadt" meist konturenarm bleibt. Dies führt im Ergebnis zu „Beteiligungsinseln", die sich aus eigener Kraft vermutlich nicht ausbreiten können.

Die Botschafter-Befragung diente der Vorbereitung einer bundesweiten Befragung verschiedener Akteure zum Thema lokale Demokratie in 27 Kommunen, die nach den drei Gruppen direktdemokratisch (hohe Zahl von Bürgerbegehren), deliberativ (Bürgerkommunen, Kommunen mit Beteiligungssatzungen bzw. Bürgerhaushalten) und repräsentativ (die in den beiden anderen Dimensionen nicht auffällig sind) ausgewählt wurden (vgl. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg 2014, S. 173ff.). Zu den ernüchternden Ergebnissen der Ende 2013 realisierten Befragung gehört, dass die im Sample vertretenen Civitas-Botschafterkommunen – mit Ausnahme Weyarns – in der Wahrnehmung ihrer Beteiligungskultur durch die Bevölkerung nicht signifikant besser abgeschnitten haben als die „unauffälligen" Kommunen des Samples. Allerdings ist dieser Befund aufgrund der geringen Zahl der Befragten (100 Einwohner pro Kommune) nur begrenzt belastbar.

4.3 Entwicklungen in den einzelnen Bausteinen

Mehr empirische Kenntnisse liegen über die einzelnen Elemente bzw. Bausteine des Leitbilds Bürgerkommune vor. Im Zentrum stehen dabei bürgerschaftliches Engagement und politische Bürgerbeteiligung im engeren Sinne. Im Sinne des Leitbilds kommt es auf eine systematische Verknüpfung („Partizipationsmanagement") an. Die großen Trends sprechen auf den ersten Blick für diese Perspektive, eine genauere Betrachtung lässt jedoch Zweifel aufkommen.

Die Schnittflächen von freiwilligem Engagement und politischer Beteiligung sind größer geworden. Beide Handlungsfelder haben in den letzten Jahrzehnten einen massiven Strukturwandel erlebt. Die Veränderungen des politischen Betei-

ligungsrepertoires in den Demokratien des Westens sind vielfach beschrieben worden („partizipatorische Revolution", Ausweitung und „Normalisierung" unkonventioneller politischer Beteiligung in Protesten, Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen und neuen sozialen Bewegungen einerseits, Schrumpfen der repräsentativ geprägten Beteiligungsformen in Parteien und Verbänden, Rückgang der Wahlbeteiligung andererseits). Sollte die Ausweitung dialogorientierter und direktdemokratischer Bürgerbeteiligung vorankommen, wie sie gegenwärtig von einigen Landesregierungen – allen voran Baden-Württemberg – und einer wachsenden Zahl von Kommunen in Form von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung (Heidelberg, Filderstadt, Bonn etc.) in Aussicht gestellt wird, kann sich politische Partizipation zu einem eigenen, durchaus anspruchsvollen und zeitaufwendigen Engagementfeld entwickeln, das in allen Politikbereichen an Bedeutung gewinnt.

Über den parallelen Strukturwandel des Ehrenamts wissen wir inzwischen eine Menge. Staatsbürgerliche Pflichtmotive und religiöse Heilserwartungen sind in den Hintergrund getreten, funktionale Erwartungen vom „sozialen Kitt" über die zivilgesellschaftliche Fundierung von Demokratie bis zu den non-formalen Lernchancen im Engagement haben an Bedeutung gewonnen. Die Modernisierung des freiwilligen Engagements kommt voran – sichtbarster Ausdruck sind eine wachsende Zahl von Infrastruktureinrichtungen und neue Formen des Engagements wie zum Beispiel Selbsthilfen oder Bürgerstiftungen.

Dabei sind die Schnittflächen von politischer Mitsprache und freiwilligem Engagement deutlich größer geworden. Sie sind durch wachsende Mitsprache- und Gestaltungsansprüche in beiden Bereichen charakterisiert („Im Kleinen etwas gestalten können" lautet seit Jahren ein zentrales Motiv von Engagierten; mehr Projektmittel nimmt einen Spitzenplatz in ihren Forderungskatalogen ein – so übereinstimmend die vorliegenden Freiwilligensurveys). Es geht in beiden Ausprägungen darum, etwas zu bewirken. Selbstwirksamkeitserfahrungen sind zum übergreifenden, meist demokratisch verstandenen Leitmotiv der Engagierten geworden. Mitmachen, Geselligkeit und Dabeisein allein genügen einer wachsenden Zahl von Aktiven nicht, auch wenn solche Motive für den Partizipationsalltag eine erhebliche Rolle spielen. In beiden Feldern nehmen projektorientierte Engagementformen zu. Sie lösen im Bereich der politischen Beteiligung feste Bindungen an bestimmte Parteien oder kirchliche Milieus und daraus entstehende dauerhafte Verpflichtungen als zentrale Motivquellen ab. Gemeinsame gesellschaftliche Grundlagen dieser Entwicklung sind einerseits eine voranschreitende Bildungsexpansion, der Trend zu Verhandlungsfamilien und ein gestiegenes Kompetenzbewusstsein, andererseits die verstärkte Mobilität und die Freisetzung aus traditionalen Milieus (vgl. Roth 2011).

Trotz dieser Konvergenz zeigt eine genauere Betrachtung, dass die politisch-strategische Verknüpfung von Engagement und Partizipation bislang überwiegend nicht gelungen ist. Gemessen an den bürgergesellschaftlichen Erwartungen ist eine ernüchternde Bilanz geboten. Auch wenn es entsprechende Ansätze früh gegeben hat und solche Verknüpfungen in jüngster Zeit verstärkt zu beobachten sind (z. B. in der Konversionsplanung in Mannheim oder der kommunalen Integrationspolitik, die heute selbstverständlich auf Engagementförderung und Partizipation setzt), sind Engagementpolitik und Bürgerbeteiligung in der letzten Dekade weitgehend getrennte Wege gegangen. Dominierte vor zehn Jahren noch die Aufmerksamkeit für das freiwillige Engagement, so erfährt Partizipation seit einigen Jahren und verstärkt nach dem Konflikt um Stuttgart 21 großes Interesse. Ein Symptom dieser parallelen, aber getrennten Entwicklung ist heute das Nebeneinander des BBE einerseits und des Netzwerks Bürgerbeteiligung andererseits. Dabei scheint die Chance für stärkere Verknüpfungen durchaus gegeben zu sein, denn weder ist eine Rückkehr zu traditionellen Trennungen („unpolitisches Ehrenamt" vs. politisches Engagement) zu erwarten, noch zeichnet sich in Deutschland eine ähnliche Entwicklung ab, wie sie neuere Engagementstudien aus den USA berichten, die eine zunehmende Frontstellung von „volunteering" und politischem Engagement diagnostizieren (vgl. Eliasoph 2013).

Bürgerschaftliches Engagement

Nicht begriffliche Unklarheiten und Unschärfen, sondern die größer gewordenen empirischen Überschneidungen rechtfertigten das übergreifende Konzept des „Bürgerschaftlichen Engagements" bzw. „civic engagement". Auf den ersten Blick gibt es weiterhin klare Endpunkte (Wahlbeteiligung einerseits, die freiwillige Feuerwehr andererseits), aber die Zonen des Übergangs zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement mit entsprechenden Mischformen sind deutlich angewachsen (lokale Initiativen zur Unterstützung von Flüchtlingen, Stadtteilmütter, „Schüler Helfen Leben", Schülerhaushalte; vgl. Evers et al. 2015). Selbst Bollwerke des „unpolitischen" Ehrenamts sind verstärkt politischen Ambitionen und Herausforderungen ausgesetzt. So versucht beispielsweise die Feuerwehrjugend sich in ländlichen Räumen für junge Migrantinnen und Migranten zu öffnen und damit interkulturell neu aufzustellen, nicht zuletzt um Nachwuchs zu sichern. Gruppen des Roten Kreuzes, der DLRG- oder THW-Jugend proben den Abschied von der traditionellen Verbandshierarchie. Die Sportjugend bzw. die Landjugend partizipieren an Programmen zur Stärkung demokratischer Zivilgesellschaften, um attraktiv zu bleiben und lokal wirksam zu werden.

Trotzdem handelt es sich beim „Bürgerschaftlichen Engagement" von Anbeginn um einen politischen Kampfbegriff, der eine erwünschte und angestrebte

gesellschaftliche Entwicklungsrichtung markiert. Es geht um eine Stärkung des Bürgerstatus („citizenship“) in seinen zivilen, sozialen und vor allem politischen Dimensionen. Eine sich selbst vernetzende aktive Bürgerschaft und ihre zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüsse sollen selbstbewusst die Gestaltung des Gemeinwesens voranbringen und in Teilen übernehmen („Bürgergesellschaft“) und damit ein Gegengewicht zur Definitionsmacht von staatlichen Akteuren und Bürokratien sowie professionellen und privatwirtschaftlichen Leistungserbringern setzen. Ein „ermöglichender Staat“ und eine sozial verantwortliche Wirtschaft (Corporate Citizenship und Corporate Social Responsibility) sollen diese selbstbewusste Zivilgesellschaft respektieren, für sie einen möglichst großen bürgerschaftlichen Gestaltungsraum freigeben, die notwendigen Ressourcen beisteuern, auf gleicher Augenhöhe kooperieren und sich im eigenen Tun für die zivilgesellschaftlichen Innovationen, Anstöße und Herausforderungen öffnen. Im Kern geht es also um einen „neuen Gesellschaftsvertrag“, der das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft neu bestimmt (vgl. Embacher und Roth 2010; Roß 2012).[42]

Dass sich die Engagementpolitik von Bund und Ländern früh von dem – weiter gehende Ambitionen der politischen Beteiligung, Mitwirkung und Koproduktion verbindenden – Ideal des „Bürgerschaftlichen Engagements“ verabschiedet hat,[43] dürfte ihre erstaunlich schnelle Institutionalisierung (Bundestags-Unterausschuss, entsprechende Ministerialstrukturen im Bundesfamilienministerium und in den Ländern etc.) durchaus befördert haben. Im Zentrum standen zunächst die Stabilisierung und Unterstützung vorhandener Engagementstrukturen in Vereinen und Verbänden (Gemeinnützigkeitsrecht, erhöhte Pauschalen für Übungsleiter, Versicherungen und Anerkennungskultur). Beflügelt wird die Entwicklung der Engagementpolitik aber wesentlich stärker von der Hoffnung, den „Schatz“ zu heben, der in der „Engagementlücke“ gesucht wird, die zwischen der bekundeten Bereitschaft und dem faktisch realisierten Engagement nach Angaben der Freiwilligensurveys klafft – eine Lücke, die sich in den letzten Jahren in einigen Altersgruppen

42 So auch im Bericht der Enquete-Kommission bürgerschaftliches Engagement. Im Vorwort des Kommissionsvorsitzenden Michael Bürsch mit der programmatischen Überschrift „Für eine starke Bürgerschaft“ findet sich die prägnante Formulierung: „Kurz: es geht um ein neues Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, in dem bürgerschaftliches Engagement eine zentrale Rolle spielt“ (Enquete-Kommission 2002, S. 9).

43 Bereits die Bundestagsdebatte über den weitgehend im Konsens erstellten Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ zeigte, dass es sich beim „Bürgerschaftlichen Engagement“ eher um einen Formelkompromiss und nicht um ein gemeinsames Ideal der im Bundestag vertretenen Parteien handelte.

noch vergrößert hat. Die Nutzung dieses Potenzials bildet bis heute den politisch konsensfähigen Kern der Engagementpolitik. Von den Zumutungen verstärkter politischer Mitsprache der Bürgergesellschaft befreit, ist die Entwicklung von Engagementpolitik zu einem eigenen Politikfeld im letzten Jahrzehnt davon geprägt, möglichst kostengünstig und mit viel Symbolik (Preise, Wettbewerbe und kurzfristige Projekte) die Engagementquoten und die Gesamtzahl der Engagierten zu steigern. Ihre gemeinsame Überzeugung ist, dass freiwilliges Engagement nicht länger als individuelle Wahl oder zur Verfügung gestellte vorpolitische „Naturressource" zu betrachten ist, sondern die Bereitschaft und Fähigkeit zum Engagement politisch gefördert und gestaltet werden können.

Engagementpolitik ist so zu einem Handlungsfeld geworden, das jenseits der generellen Erwünschtheit von „mehr Engagement" politisch mit durchaus unterschiedlichen Schwerpunkten und Ambitionen verknüpft wird. Die eine, politisch überwiegend im konservativen Lager angesiedelte Richtung konzentriert sich auf die Förderung und Stärkung des „unpolitischen" klassischen Ehrenamts durch monetäre Anreize und öffentliche Belobigung. Die andere, politisch eher im linken Lager anzutreffende Förderrichtung setzt stärker auf politisches Engagement im engeren Sinne, zum Beispiel durch die Förderung von Migrantenorganisationen oder die Förderung von selbstorganisierten Jugendinitiativen („come to contract"). Was den einen die Trachtengruppen, sind den anderen die Stadtteilmütter.

In den letzten Jahren hat sich daneben ein weiterer Typus von Engagementpolitik herausgebildet, der in Richtung „manufactured civil society" (Hodgson 2004) weist. Hier geht es um die gezielte staatliche Engagementförderung in Formen und Bereichen, die politisch erwünscht sind und zur Bearbeitung von öffentlichen Aufgaben beitragen sollen. Am deutlichsten wird diese selektive Funktionalisierungsabsicht im Ersten Engagementbericht der Bundesregierung von 2012 mit dem Titel „Für eine Kultur der Mitverantwortung" sichtbar. Ein staatlich definierter Pflicht- und Verantwortungsdiskurs flankiert die Ausweitung von Freiwilligendiensten und Förderprogrammen in den favorisierten gesellschaftlichen Bereichen. An erster Stelle stehen dabei heute demografische Herausforderungen – allen voran die Pflege. Bevorzugte Akteure sind engagementfördernde Stiftungen, Unternehmen und Verbände, die selbst Geld mitbringen bzw. auf „unpolitische" Dienstleistungen spezialisiert sind. Interessant ist, wovon keine Rede mehr ist: Freiwilligkeit, Solidarität und gesellschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten durch bürgerschaftliches Engagement.

Die Perspektiven der Engagierten selbst spielen keine Rolle, sie haben keine eigene Stimme, für ihre Mitsprache und Mitbestimmung gibt es keine institutionellen Angebote. Damit ist ein administrativer Kontrapunkt zu den Versuchen gesetzt worden, „Engagementpolitik im Dialog" zu entwickeln, wie es das vom

BBE organisierte „Nationale Forum für Engagement und Partizipation“ mit großer Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Jahren zuvor – letztlich erfolglos – versucht hatte.

Wer würde die unbestreitbaren Erfolge in der staatlichen Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Bund, in den Ländern und Kommunen geringschätzen, die mit der Etablierung eines eigenen Politikfelds verbunden sind? Gleichwohl sollte nicht übersehen werden, dass es bei der institutionalisierten Engagementpolitik überwiegend nicht um eine prägende Querschnittspolitik geht, die dem bürgerschaftlichen Engagement eine „zentrale Rolle“ (Michael Bürsch) zubilligt. Vielmehr handelt es sich um eine politisch weitgehend einflussarme und zahnlose Bindestrich-Politik, die – in den Worten Gerhard Schröders – eher im Bereich des „Gedöns“ angesiedelt ist und häufig zur selbstgefälligen Bespiegelung der „guten“ Gesellschaft oder als Ausfallbürge in sozialen Problemzonen herangezogen wird.

Für diese kritische Perspektive spricht nicht nur die beschriebene Zurückdrängung der politisch-partizipativen Dimensionen des bürgerschaftlichen Engagements:

- In den großen und prägenden Gesetzen des letzten Jahrzehnts spielt bürgerschaftliches Engagement keine Rolle, weder bei der Vorbereitung und Erarbeitung, in den Programmen selbst, noch bei der Beachtung der Gesetzesfolgen für das bürgerschaftliche Engagement. Dies gilt für die „Hartz“-Gesetzgebung, die zunächst ein weitgehendes Verbot von ehrenamtlicher Tätigkeit für Arbeitslose vorsah, statt soziale Initiativen als Impulsgeber für Innovationen auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Auch die teilweise destruktiven Wirkungen der Bologna-Reformen auf das Engagement von jungen Menschen durch verkürzte und verdichtete Schul- und Studienzeiten fanden ebenso wenig Berücksichtigung wie die Wirkungen des föderalen „Kooperationsverbots“ etwa für die Förderung von Infrastruktureinrichtungen für das bürgerschaftliche Engagement oder die Folgen für die Kommunalfinanzen in der Föderalismus-Reform.
- Angesichts dieser Gegenkräfte kann es nicht verwundern, dass die Absicht, den „Schatz“ zu heben, in der Summe gründlich misslungen ist. Die in den Freiwilligensurveys 1999, 2004 und 2009 erhobenen Engagementquoten weisen einen minimalen Anstieg im Aggregat (plus 2 %) aus,[44] wobei in einigen

44 Der 2016 veröffentlichte vierte Freiwilligensurvey nennt für 2014 eine Engagementquote von 43,6 Prozent (vgl. Simonson et al. 2016a, S. 15). Da im Survey 2014 gegenüber den drei Vorgängerstudien sowohl mit Blick auf die Datenerhebung als auch die Datenauswertung deutliche Modifikationen vorgenommen wurden, sind die Ergebnisse nur sehr eingeschränkt miteinander vergleichbar. Zur kritischen Diskussion um das

Altersgruppen – vor allem bei den Jüngeren[45] – die Kluft zwischen der angestiegenen Bereitschaft und dem stagnierenden oder rückläufigen faktischen Engagement größer geworden ist. Diese summative Sicht darf allerdings nicht ignorieren, dass es in einigen Bundesländern (Niedersachsen weist einen Zuwachs von 10 % auf, Rheinland-Pfalz von 8 %) und Kommunen durchaus zu beträchtlichen Niveausteigerungen im Engagement gekommen ist (vgl. Gensicke und Geiss 2010, S. 25f.). Ob diese Differenzen Ergebnis gezielter Engagementpolitik oder Ausdruck ungleicher Wohlfahrtsentwicklung sind, wäre erst noch zu klären. Schließlich gehören einige der Länder mit den niedrigsten Engagementquoten auch zu den wirtschaftlichen Schlusslichtern im Ländervergleich (Sachsen-Anhalt mit 26 %, Mecklenburg-Vorpommern mit 29 %).[46]

- Sichtbarster Ausdruck für die vergleichsweise geringe politische Wertschätzung und marginale Institutionalisierung von Engagementpolitik ist die Situation der verschiedenen engagementfördernden Einrichtungen. Ihre Zahl ist zwar nach Angaben des Generali Engagementatlas 2015 auf aktuell rund 3.400 angewachsen, aber es handelt sich noch immer um einen Flickenteppich häufig prekär und unterfinanziert arbeitender Einrichtungen. Mehr als ein Drittel der Einrichtung berichtet von akuten finanziellen Engpässen, die durch Kürzungen der öffentlichen Hand oder durch das Ende von Projektfinanzierungen bedingt sind (vgl. Generali Zukunftsfonds 2014, S. 32f.). Den Engagementbereiten fehlt es insgesamt und besonders in Gebieten der „Sozialen Stadt“ an notwendigen Ressourcen, um eigene Vorhaben umsetzen zu können. Mehr als drei Viertel

Vorgehen und die Resultate des Freiwilligensurvey 2014 vgl. exemplarisch Roth 2016 und Simonson et al. 2016b.

45 Zwischen 1999 und 2009 ist die Engagementquote bei den 14–19-Jährigen von 38 auf 36 Prozent gesunken, die Bereitschaft zum Engagement aber von 39 auf 47 Prozent angestiegen (vgl. Gensicke und Geiss 2010, S. 149).

46 Der Länderbericht zum Freiwilligensurvey 2014 weist für alle 14 einbezogenen Bundesländer für den Zeitraum 1999 bis 2014 – zum Teil erhebliche – Steigerungen der Engagementquoten aus (vgl. Kausmann et al. 2016, S. 40–43. Aufgrund der o.g. methodologischen Schwierigkeiten (vgl. Anm. 44) sind die hier genannten Prozentzahlen und Steigerungsraten jedoch kritisch zu sehen. Allenfalls relative Vergleiche sind möglich: Den stärksten und über dem Bundesdurchschnitt liegenden Anstieg weisen demnach Rheinland-Pfalz und Niedersachsen auf, den geringsten Hamburg, Hessen, Bremen und Nordrhein-Westfalen. Für die ostdeutschen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg wird ein starker Zuwachs konstatiert (vgl. ebd., S. 44).

der Freiwilligenorganisationen (76,5 %) klagen über mangelnde finanzielle Unterstützung (vgl. Gesemann und Roth 2014).[47]

- Wenn bürgerschaftlichem Engagement besondere Aufmerksamkeit zuteilwird, geschieht dies zuweilen in durchaus ambivalenter Weise. Auf die kontroverse Debatte über den Boom der Tafel-Initiativen sei nur verwiesen. Sie könnten Vorboten oder Ausdruck einer in sich gespaltenen Zivilgesellschaft nach dem Ende sozialstaatlicher Sicherungen sein, wie sie Nina Eliasoph (2011) am Beispiel von Empowerment-Programmen in den USA eindrücklich analysiert hat, die auf die Stärkung schwacher Gruppen zielen. Ein anders gelagertes Beispiel liefert das freiwillige Engagement von und für Migrantinnen und Migranten sowie die Förderung von Migrantenorganisationen, die heute in keinem Integrationskonzept fehlen dürfen. Gleichzeitig kommt die politische Inklusion kaum voran, weil noch immer zentrale politische Bürgerrechte, wie zum Beispiel das Wahlrecht, Teilen der Migrationsbevölkerung vorenthalten werden. Freiwilliges Engagement droht so zum schlechten Ersatz für verweigerte Partizipation zu werden. Nicht von ungefähr fordern deshalb migrantische Gruppen immer wieder „Partizipation statt Integration". Ein beredtes Beispiel für diesen Trend gibt der „Nationale Aktionsplan Integration" (NAP) des Bundes und der Länder von 2012. Darin werden zwar vielfältige Selbstverpflichtungen und Integrationsangebote aufgelistet, aber das Wahlrecht für Drittstaatenausländer wird nicht einmal erwähnt.[48]
- Besonders unangemessen ist der Umgang mit den demokratischen Potenzialen des bürgerschaftlichen Engagements, wenn sie politisch-programmatisch lediglich zur Reparatur von negativen Entwicklungen in der Zivilgesellschaft gewürdigt und gefördert werden, wie dies in den zivilgesellschaftlichen Programmen gegen Rechtsextremismus geschieht. Es geht hier nicht um eine differenzierte Würdigung der Bundes- und Landesprogramme in diesem Bereich. Unter der schwarz-gelben Bundesregierung gab es bereits massive Tendenzen, zivilgesellschaftliche Initiativen an das staatliche Gängelband zu legen. Länder wie Bayern haben in ihren Programmen gegen Rechtsextremismus ohnehin nie auf zivilgesellschaftliche Akteure, sondern vor allem auf den Verfassungsschutz und andere staatliche Behörden gesetzt. Zu kritisieren ist die program-

47 Dieser Verbesserungswunsch steht seit 1999 mit 63 bzw. 62 Prozent (2009) nahezu unverändert an der Spitze (vgl. Gensicke und Geiss 2010, S. 45). Dieser Befund demonstriert gleichzeitig, wie gering die öffentliche Unterstützung für selbstgestaltete Engagementmöglichkeiten für die nötigen Freiräume und Ressourcen bürgerschaftlichen Engagements noch immer ist.

48 Zu den begrenzten Ansätzen der politischen Inklusion von Zugewanderten und ihren Nachkommen vgl. Roth 2017 sowie Gesemann und Roth 2015.

matische Beschränkung („gegen Rechtsextremismus“) und die selektive Nutzung der zivilgesellschaftlichen Demokratiepotenziale. So warb im März 2013 die Bundesregierung für diese Programme mit dem Titel „Wir für Demokratie. Die Demokratieprogramme der Bundesregierung. Gemeinsam für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Fremdenfeindlichkeit“[49].

Ermöglicht und begleitet wird diese Entwicklung von einer starken Tendenz zur Selbstfunktionalisierung in der Zivilgesellschaft selbst. Die „Entdeckung“ nonformalen (und informellen) Lernens im Engagement gehört ebenso dazu wie die Aktivierung „interkultureller Kompetenz“ durch die Förderung von Migrantenorganisationen oder die Einbindung der Gesundheitsselbsthilfe in konventionelle Therapieketten. Solche „förderfähigen“ Leistungen in den Mittelpunkt zu rücken, ist angesichts der Ressourcenschwäche vieler zivilgesellschaftlicher Akteure zwar verständlich, setzt sie aber einer doppelten Gefahr aus. Zum einen reduziert es bürgerschaftliches Engagement auf politisch Erwünschtes und drängt den möglichen Eigensinn von Engagement und die damit verbundenen politischen Gestaltungsansprüche in den Hintergrund. Zum anderen besteht die Gefahr, dass es zum Lückenbüßer für institutionelle Reformen wird – zum Beispiel zum Ersatz für die innere und äußere Öffnung von Schulen bzw. für die fehlende interkulturelle Kompetenz in Behörden und Unternehmen.[50]

Zu dieser Entwicklung haben – sicherlich unfreiwillig – auch die ansonsten sehr verdienstvollen Freiwilligensurveys beigetragen. Es fehlte ihnen von Anfang an einer differenzierten Bestandsaufnahme und Analyse der politischen Dimensionen des Engagements in Initiativen, Protesten und Beteiligungsformaten. Die im freiwilligen Engagement enthaltenen demokratischen Potenziale der Zivilgesellschaft sind ebenfalls nur begrenzt aufgehellt worden („Im Kleinen etwas gestalten können“ als eines der zentralen Motive der Engagierten). Gerade über die alltäglich beobachtbaren Übergänge von Protest und Widerspruch zum Engagement und zur bürgerschaftlichen Koproduktion wissen wir wenig. Auch die Frage, ob verweigerte Partizipationsrechte und fehlende Gestaltungsmöglichkeiten entscheidende Engagementbarrieren darstellen oder den Ausstieg aus dem Engagement provozieren, verdient verstärkte Aufmerksamkeit, wie überhaupt das im engeren

49 www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Wir-f_C3_BCr-Demokratie-Die-Demokratieprogramme-der-Bundesregierung,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (Abruf am 05.07.2016).

50 Zu den Herausforderungen für Engagierte und ihre Organisationen, die sich aus solchen (Selbst-)Funktionalisierungen ergeben, bietet Eliasoph (2013) eindrucksvolle Einblicke.

Sinne politische Engagement in den Freiwilligensurveys bislang eher stiefmütterlich behandelt wurde.

Bürgerbeteiligung

Angesichts dieser ambivalenten Tendenzen in der Engagementpolitik kann Bürgerbeteiligung im engeren Sinne als eigentlicher „Treiber" der aktuellen Debatte über das Leitbild Bürgerkommune angesehen werden. Es knüpft an positive Erwartungen an die lokale Gestaltungsfähigkeit durch die Bürgerschaft; das Gefühl der Machtlosigkeit ist zurückgegangen. Auf die Frage „Hat man als Bürger Einfluss auf das, was vor Ort geschieht?" ist die Zahl derer, die mit „Man hat Einfluss" antworten im Zeitraum von 1992 (22 %) bis 2015 (37 %) kontinuierlich angestiegen, während im gleichen Zeitraum der Anteil derer, die mit „Man ist machtlos" antworten, von 55 auf 39 Prozent abgesunken ist (vgl. Petersen 2015, S. 8). Eine Reihe von aktuellen Studien verweist auf wachsende Ansprüche und Kompetenzerwartungen sowie gestiegene Transparenz- und Kontrollanforderungen in der Bürgerschaft. Die politischen Spitzen, aber auch Ratsmitglieder zeigen mehr Offenheit für Bürgerbeteiligung – bei einem kommunal sehr unterschiedlichen Umsetzungsniveau (so z. B. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg 2014; van Deth und Tausendpfund 2013).

Aufgrund der politischen Entleerung des bürgerschaftlichen Engagements kann nicht überraschen, dass in den letzten Jahren eine beachtliche politische Partizipationslücke sichtbar geworden ist. Dies gilt nicht nur für den Aufschwung von Bürgerinitiativen und Protesten vom Typus Stuttgart 21. In diversen Umfragen fordern seit einiger Zeit zwischen 50 und 80 Prozent der Befragten mehr direkte politische Beteiligung und eine stärkere Berücksichtigung von Vorschlägen aus der Bürgerschaft. Die oben bereits erwähnte Befragung von Bürgerinnen und Bürgern, Ratsmitgliedern und Bürgermeistern in 27 Kommunen zeigt, dass aus der Sicht der Bürgerschaft repräsentative Verfahren und Institutionen ihre Monopolstellung verloren haben. Gefordert werden von mehr als zwei Dritteln der Bürgerschaft mehr direkte Entscheidungsmöglichkeiten, aber nur 38 Prozent der politischen Entscheider und Entscheiderinnen sind bereit, diesen Weg mitzugehen. Ähnliche Unterschiede zeigen sich bei der Bewertung des freien Mandats, das von 80 Prozent der politischen Führungsgruppen, aber nur von 43 Prozent der befragten Bürgerinnen und Bürgern unterstützt wird. Trotz dieser Differenzen zeigt die Studie, dass sich alle Befragtengruppen darin weitgehend einig sind, dass mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl fördern, politische Entscheidungen qualitativ verbessern, Fehlplanungen verhindern, die Demokratiezufriedenheit steigern und die Akzeptanz von politischen Entscheidungen erhöhen kann (vgl. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg 2014, S. 43ff.).

Eine weitere groß angelegte Kommunalstudie verdient in diesem Kontext Aufmerksamkeit (vgl. van Deth und Tausendpfund 2013). Im Frühjahr 2009 wurden rund 12.000 Bürgerinnen und Bürger ab 15 Jahren in 28 hessischen Gemeinden umfassend zu Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Vereinsleben an ihrem Wohnort telefonisch befragt. Zusätzlich wurden Strukturdaten – von der Vereinsdichte bis zum Steueraufkommen – für die einzelnen Kommunen erhoben. Die lokale Vergleichsstudie ist nach dem „Most similar"-Ansatz angelegt. Es geht um möglichst ähnliche Kommunen eines Bundeslandes, die mit Ausnahme der Städte Wiesbaden und Kassel in der Größenklasse zwischen 5.000 und 50.000 Einwohnern per Zufallsauswahl ermittelt wurden und sich quer über Hessen verteilen. Landespolitik und Gemeindeordnung sind für alle gleich und die Größeneffekte überschaubar. Die Größenklasse wurde auch gewählt, weil sich hier die positiven Effekte der lokalen Politikebene (Überschaubarkeit, „Schule der Demokratie", lebendige Zivilgesellschaft etc.), so die Erwartung, noch am deutlichsten zeigen können.

Über die erhobenen Daten beugten sich mit unterschiedlichen Perspektiven, aber ähnlichen analytischen Zugängen, 17 Sozial- und Politikwissenschaftler bzw. -wissenschaftlerinnen. Im Zentrum stand die Fragestellung, „welche Bedeutung das lokale Umfeld für politische Orientierungen hat und wie mögliche wechselseitige Abhängigkeiten und Beeinflussungen von individuellen und kontextuellen Merkmalen zustande kommen" (van Deth und Tausendpfund 2013, S. 9). Das Ergebnis ist ein ebenso ungewöhnlicher wie umfangreicher und nicht gerade leicht verdaulicher Sammelband mit teilweise überraschenden Befunden. Einige sollen hervorgehoben werden:

- Zunächst fällt auf, wie unterschiedlich – trotz des Ähnlichkeitsansatzes – die politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturdaten für die einzelnen Kommunen ausfallen. So reicht der Schuldenstand pro Einwohner und Einwohnerin von knapp 200 bis zu fast 4.000 Euro, das Gewerbesteueraufkommen von unter 50 bis über 500 Euro pro Einwohner und Einwohner. Auch die Spannen bei den Arbeitslosenzahlen und in der Kaufkraft sind erheblich. Selbst die Vereinsdichte – hier definiert als Einwohnerzahl dividiert durch die Anzahl der Vereine – reicht von 56 bis 282 Einwohnern und Einwohnerinnen je Verein (vgl. van Deth und Tausendpfund 2013, S. 23). Hier drängt sich bereits das erste Warnzeichen auf. Verallgemeinernde, auf Durchschnittswerte bezogene Aussagen über die Situation der Kommunen (selbst in einem Bundesland) sind mit großer Vorsicht zu betrachten.
- Noch größere Unterschiede treten in den Befragungsergebnissen hervor. Die allgemeine Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde schwankt zwischen 24 und 71 Prozent der Befragten. Gut informiert sehen sich je nach Kommu-

ne zwischen 55 und 94 Prozent, gut beteiligt an kommunalen Planungen zwischen 30 und 74 Prozent der Bürgerinnen und Bürger. Bemerkenswert ist, dass entgegen gängiger Annahmen kein positiver Zusammenhang zwischen einer lebendigen Vereinskultur und der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Gemeindeleben gefunden wurde (vgl. Kuhn 2013, S. 56). Politisch Aktive sind häufiger in Vereinen, aber Vereinsaktivitäten führen nicht notwendig zu politischem Engagement. Das Vereinswesen schafft zudem stärkere Verbundenheit bei der lokalen Mehrheitsbevölkerung, während Minderheiten nicht integriert werden (vgl. Bühlmann 2013, S. 354f.).

- Weder für allgemeine Wertorientierungen, demokratische Bürgertugenden, allgemeines Vertrauen, soziale Partizipation, die politische Mediennutzung, das politische Interesse oder das politische Vertrauen scheinen die jeweiligen lokalen Kontexte, das heißt ihre politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten von besonderer Bedeutung zu sein. Vielmehr stechen individuelle Merkmale (Einkommen, Bildung, Arbeitslosigkeit etc.) hervor. Lokale Differenzen ergeben sich lediglich aus der unterschiedlichen Komposition der lokalen Bevölkerung. Das besondere Gewicht der jeweiligen Lage vor Ort scheint demgegenüber gering: von „überwiegender Bedeutungslosigkeit von Erklärungsfaktoren des lokalen Kontexts“ (Schnaudt 2013, S. 319). „Offensichtlich funktionieren Kommunen heutzutage nur noch in geringem Maße als ‚Schulen der Demokratie‘“ (van Deth 2013, S. 293f.), wenn es um das Niveau des politischen Interesses geht.
- Die wachsende soziale Ungleichheit übersetzt sich auch lokal in politische Ungleichheit. Es sind „eindeutig die ressourcenstarken Gruppen […], welche sich überdurchschnittlich für Politik interessieren“ (van Deth 2013, S. 294). Dies gilt auch für konventionelle politische Beteiligung und Protest, die durch die Ungleichheit der sozialen Statusgruppen geprägt werden. Dies wird durch die lokalen Kontexte noch verstärkt. Je schlechter die wirtschaftliche Lage der Kommunen, desto geringer sind die politischen Partizipationsraten (vgl. Faas 2013, S. 437). Anders sieht es für lokale Themen im engeren Sinne aus. Sowohl für die Zufriedenheit mit der lokalen Demokratie, der Wahlbeteiligung als auch bei der Verbundenheit mit der Gemeinde kommt lokalen Kontextfaktoren jedoch ein höheres Gewicht zu.
- Dennoch kommen die Herausgeber zu einer eindeutigen Tendenzaussage. Die Bedeutung der Gemeindepolitik für die Bürgerschaft befinde sich im Sinkflug. Dafür lassen sich als Ursachen die institutionelle Abwertung der Kommunen in der Mehrebenenpolitik ebenso geltend machen wie gesellschaftliche Individualisierungs- und Modernisierungsprozesse, durch die lokale Bindungen an Gewicht verlieren (vgl. van Deth und Tausendpfund 2013, S. 452f.). Hoffnungen auf eine demokratische Erneuerung der Politik „von unten“ scheinen angesichts

dieser Diagnosen als pure Illusion. Dass diese Bewertung der Hessen-Daten nicht zwangsläufig ist, wird in einigen Beiträgen angedeutet, etwa wenn auf die Möglichkeiten lokalpolitischer Bedeutungsgewinne durch verstärkte Beteiligung und Mobilisierung verwiesen wird (vgl. Gabriel 2013, S. 408), oder eine erfolgreiche lokale Integrationspolitik auch als Brücke zur Politik der Europäischen Union wirken könne (vgl. Tausendpfund 2013, S. 263).

Es gehört zu den Stärken des Bandes, dass er reichlich Material für unterschiedliche Deutungsangebote liefert. Starke Tendenzaussagen lassen sich nicht auf die auf einen Zeitpunkt konzentrierten Hessen-Daten stützen: etwa die Aussage, die Gemeinde habe „für viele Menschen in den vergangenen Jahrzehnten ihre zentrale Bedeutung verloren" (van Deth und Tausendpfund 2013, S. 453). Dass dies in den 1950 und 1960er Jahre in der Bundesrepublik der Fall gewesen sein soll, verkennt den Umstand, dass es erst in den 1970er Jahren allmählich zu einer Politisierung der kommunalen Ebene gekommen ist. Zuvor dominierte eine „unpolitische" Verwaltungsperspektive, die seit den 1990er Jahren mit dem New Public Management in einem modernen Gewand erneut an Boden gewonnen hat. Die Verkündung einer schwindenden Bedeutung der kommunalen Ebene kommt verfrüht. Unverkennbar gibt es in den letzten Jahren gerade unter Bedingungen intensivierter Globalisierung eine stark lokal geprägte Dynamik in Richtung „Glokalisierung" und demokratischer Innovationen. Kommunen geben sich Satzungen und Qualitätskataloge für Bürgerbeteiligung. Von einem intensiver gewordenen lokalen Protestgeschehen, bei dem es oft um das „Recht auf die Stadt" geht, berichten auch die Hessen-Daten. In dieses Bild passt auch ein weiterer Befund. Mit wachsender Bildung und stärkerer Beteiligung an öffentlichen Debatten wächst die Unzufriedenheit der Befragten mit der Situation vor Ort. Diese kritischen Bürgerinnen und Bürger können zur Quelle von politischen und gesellschaftlichen Innovationen werden. Die Zufriedenen sind die eigentlich Bedrohlichen, wenn es um die Zukunftsfähigkeit von Kommunen geht.

Die Auseinandersetzung um die politische Bedeutung der lokalen Ebene und damit auch um das anspruchsvolle Leitbild Bürgerkommune ist nicht zu Ende, sondern geht in die nächste Runde. Gleichzeitig erinnern die Befunde der Hessen-Studie daran, dass Kommunalpolitik nur sehr begrenzt in der Lage ist, die massiven Folgen verstärkter individueller und sozialräumlicher Ungleichheitslagen für die Bereitschaft und die Fähigkeit zu Engagement und Beteiligung zu kompensieren. Umgekehrt verdeutlicht das anhaltend große Gewicht individueller Faktoren für Bürgerengagement, dass Kommunen bisher nur begrenzt in der Lage waren, dem besonderen lokalpolitischen Kontext durch strategisches Partizipationsmanagement und gezielte Engagementpolitik „für alle" mehr Gewicht zu verleihen.

Die Wirkungen des Bürgerkommune-Leitbilds sind im lokalpolitischen Alltag offensichtlich noch so schwach ausgeprägt, dass sie unterhalb des Radars der zitierten repräsentativen Studien liegen. Offensichtlich scheint das Auseinanderdriften von politischer Beteiligung und freiwilligem Engagement. Dem Trend zu einem demokratiepolitisch unterschätzten, zuweilen auch vorpolitisch eingehegten und funktionalisierten freiwilligen Engagement ohne eigene politische Gestaltungsspielräume stehen sozial selektive, aber insgesamt stärker gewordene Partizipationsansprüche aus der Bürgerschaft gegenüber, die bei den lokalpolitisch Verantwortlichen wahrgenommen werden, ohne dass sich daraus bereits an vielen Orten eine neue verlässliche lokale Beteiligungskultur entwickelt hätte. Wenn diese Diagnose richtig ist, verfügt eine aktualisierte Version des Leitbilds Bürgerkommune durchaus über das Potenzial, das weitere Auseinanderdriften von Beteiligung und Engagement zu konterkarieren, indem es die politischen Gestaltungsansprüche im Engagement partizipativ aufgreift und die neue Beteiligungskultur durch Koproduktion und andere Formen des Engagements lebensweltlich verankert.

5 Herausforderungen

5.1 Restriktive Rahmenbedingungen überwinden

Bereits früh ist in der Leitbild-Debatte deutlich geworden, dass es Stolpersteine und Herausforderungen für eine anspruchsvolle Lesart von Bürgerkommune gibt, die nicht durch neue Verwaltungsstrukturen, Einrichtungen und Netzwerke allein bewältigt werden können. Einige dieser restriktiven Rahmenbedingungen, die es zu verändern gälte, haben an Gewicht gewonnen:

Inklusive Bürgerschaft. Der Anteil der Nicht-Bürgerinnen und Nicht-Bürger ohne volle Bürgerrechte ist in den Kommunen in den letzten beiden Jahrzehnten gewachsen (Drittstaatenausländer, Asylsuchende, Flüchtlinge, internationale Studierende etc.). Die angebotenen Kompensationen (bürgerschaftliches Engagement und Förderung der Selbstorganisation, wie z. B. bei Migrantinnen und Migranten) sind nur begrenzt hilfreich und drohen die Angebote selbst zu entwerten.

Dies gilt auch für den Um- und Abbau sozialer Bürgerrechte, die mit den Hartz IV-Reformen eine deutliche Beschleunigung erfahren haben. Die sozialpolitische Basisnorm der Ermöglichung und Sicherung „gesellschaftlicher Teilhabe“ wurde unter den Vorbehalt von Beschäftigungsbereitschaft und Employability (Beschäftigungsfähigkeit) gestellt. Entstanden ist ein von Prekarität und Armutsverwaltung geprägter Sektor, der seiner Klientel einen zweitklassigen Bürgerstatus zuweist. Dazu gehören Bürgerarbeit, Ein-Euro-Jobs, Freiwilligendienste (v. a. in

Ostdeutschland) und andere hybride Formen des nicht immer nur freiwilligen Engagements, aber auch die „Monetarisierung" in Kernbereichen des bürgerschaftlichen Engagements. Die in der Enquete-Kommission noch beschworene Trennung von Erwerbsarbeit (bezahlt, tarifvertraglich geregelt) und bürgerschaftlichem Engagement (freiwillig, gemeinnützig, öffentlich und unentgeltlich) hat zahlreiche Ausfransungen bekommen. Wo diese Formate breiter eingesetzt werden, geraten vor allem die sozialen Bereiche des freiwilligen Engagements in den Verdacht, nur etwas für die neuen Unterschichten zu sein und entwerten es für andere Bevölkerungsgruppen (wie der Freiwilligensurvey von 2009 für das Land Sachsen-Anhalt verdeutlicht).

Soziale Selektivität. Dass Engagement und Bürgerbeteiligung an soziale Voraussetzungen geknüpft sind und von Bildung bzw. Sozialstatus geprägt werden, war in der Debatte über Bürgerkommune von Anbeginn präsent. Hinweise darauf, dass es gilt, diese Barrieren zu überwinden, finden sich in zahlreichen Debattenbeiträgen. Anstrengungen, durch gezielte Förderung, Ermöglichung, Empowerment und besondere Formen der Anerkennung die Exklusivität von Bürgerkommune zu überwinden, gibt es zahlreich (z. B. in der kommunalen Integrationspolitik oder im Quartiersmanagement der „Sozialen Stadt"). Ähnliches gilt auch für die Erprobung von aufsuchenden und niedrigschwelligen Beteiligungsformaten (Schülerhaushalte, die Mannheimer Konversionsplanung, aufsuchende Formate in Bürgerhaushalten etc.). Angeregt wird in diesem Zusammenhang beispielsweise, entsprechende professionelle Handlungskonzepte der Gemeinwesenarbeit aufzugreifen (vgl. Roß 2012, S. 540–542).

Gleichwohl hat sich die Dringlichkeit, Antworten auf eine wachsende politische Ungleichheit zu finden, verstärkt, seit sie nicht nur ein Thema „zusätzlicher" Beteiligungs- und Engagementangebote ist, sondern die Legitimation der Kerninstitutionen repräsentativer Demokratie bedroht (sinkende, sozial selektive Wahlbeteiligung, weniger Parteimitgliedschaften etc.; vgl. Schäfer et al. 2013; Gagné 2014; Schäfer 2015)[51]. Die aktuelle Frage ist nicht mehr, ob die Bürgerkommune zu mehr politischer Ungleichheit führt, sondern wie eine Kombination von repräsentativen, direktdemokratischen, dialogorientierten und aufs Mitmachen und Mitgestalten abgestellte Formen von Engagement und Beteiligung zu mehr politischer Gleichheit beitragen können.

51 Auf die Dringlichkeit dieses Themas vor Ort macht das Mannheimer Demokratie-Audit aufmerksam, das verdeutlicht, welche Gruppen der Stadtbevölkerung (vor allem junge Menschen und Zugewanderte) den Bezug zu ihrer Kommune entweder verloren oder nie entwickelt haben (van Deth 2014).

Gestaltungsschwache Kommunen. Das Leitbild Bürgerkommune lebt von der Überzeugung, vielleicht auch von der Vision einer kommunalen Gemeinschaft, die von ihren Bewohnerinnen und Bewohnern als gestaltungs- und handlungsfähig erfahren wird. Niemand engagiert und beteiligt sich, wenn er/sie nicht wenigsten „im Kleinen etwas gestalten" kann (eines der Hauptmotive von Engagierten laut Freiwilligensurvey). Auch wenn die Engagementquoten und die Beteiligungsbereitschaft in den Kommunen beachtlich sind, gibt es zahlreiche Anzeichen, dass es nur begrenzt gelungen ist, die Kommunen selbst in ihrer Gestaltungsfähigkeit zu stärken. Gegenläufige Trends sind unübersehbar: Ressourcenschwäche, Transferabhängigkeit und Überregelung der kommunalen Ebene (zumindest im Westen und Osten, weniger im Süden Deutschlands), die durch die Föderalismusreform(en) nicht behoben, sondern eher verschärft wurden. Stephan Articus spricht von „schwerwiegenden unerwünschten Nebenwirkungen" der föderalen Finanzbeziehungen (die er drastisch als „casino föderal" charakterisiert) auf die lokale Demokratie, weil sie lokale Transparenz, Zurechenbarkeit und Teilhabe untergraben:

1. „Sie führen zur Aushöhlung kommunaler Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Viele Ratsfrauen und viele Räte haben darunter zum Teil bitter zu leiden. Andere schreckt es ab.
2. Viele Aufgaben können nicht mehr mit den Mitteln und mit den Qualitätsstandards wahrgenommen werden, die dringend notwendig wären, um beispielsweise die gefährdete Chancengleichheit von Kindern zu verbessern.
3. Kommunale Demokratie und kommunale Selbstverwaltung werden unter diesen Bedingungen von der Bürgerschaft mit Argwohn betrachtet. Das führt, je länger es dauert, zu Distanzierung und Misstrauen und am Ende zum Verlust des Vertrauens in die Demokratie und die kommunale Selbstverwaltung" (Articus 2013, S. 8).[52]

52 „Die örtliche Demokratie gerät überwiegend unverschuldet in materielle Nöte und unverdientermaßen unter politischen Image- und Vertrauensdruck, weil Bürger die Auswirkungen der Demokratie-Mängel dort verurteilen und kritisieren, wo sie sie erleben. Im Ergebnis werden auf der lokalen Ebene die Beziehungen zwischen Bürgern und Staat wegen der fehlerhaften Prozesse in der föderalen Aufgabenteilung besonders belastet. Auf diese Entwicklung aktiver mit der Förderung der kommunalen Demokratie zu antworten, mehr Partizipation, mehr Teilhabe zu gestalten, haben sich viele Städte auf die Fahne geschrieben. Das ist gut, ist aber kein Mittel und kein Ersatz, die mangelhafte Transparenz und die Mängel der föderalen Prozesse zu überwinden. Die überkommenen lückenhaften und unklaren Aufgaben- und Finanzbeziehungen bleiben davon völlig unberührt. Die Städte bleiben gegenüber diesen Strukturen weitgehend ohne Einfluss und rechtlos. Gegenüber dem Bürger bleiben die Finanzierungs-

Konfligierende Leitbilder. Während das Grundgesetz von „örtlicher Gemeinschaft“ spricht, haben sich in jüngerer Zeit konkurrierende Leitbilder wie zum Beispiel „Konzern Stadt“ oder „unternehmerische Stadt“ etablieren können, die ihre Leistungen auf strategisch relevante Zielgruppen konzentrieren und Bürgerkommune allenfalls als Branding im interkommunalen Wettbewerb nutzen:

- Wachsende Bedeutung von überregionalen Förderprogrammen (EU, Bund etc.) mit Tendenzen zur staatlichen Indienstnahme und Formatierung der Zivilgesellschaft bzw. zu immer neuen kurzfristigen und von politischen Themenkonjunkturen abhängigen Förderungen („Projektitis“). In vielen kommunalen Politikfeldern spielen solche Programmmittel und Zweckzuweisungen eine erhebliche Rolle. Auch wenn diese von den Kommunen mit entsprechendem Eigensinn genutzt werden können, droht doch der Verlust von bzw. der Verzicht auf strategische Perspektiven und Leitbilder.
- *Kommunaler Zusammenhalt/örtliche Gemeinschaft*. Kommunale Zugehörigkeiten geraten unter Mobilitätsdruck (demografische Entwicklungen, Ausbildungs- und Arbeitsmobilität) und sind nicht länger gegeben, sondern stets aufs Neue zu entwickeln (soziales Kapital, soziale Kohäsion). Dass dabei die Stärkung von freiwilligem Engagement und Beteiligung eine produktive Rolle spielen kann, dürfte unbestritten sein. Funktionalisierungsversuche in der Engagementpolitik oder misslungene Beteiligungsprozesse können jedoch auch das Gegenteil bewirken.

Strukturelle Spannungen und Pfadabhängigkeiten. Besonders für die reformpolitisch ambitionierten Lesarten des Konzepts Bürgerkommune existieren zahlreiche institutionelle Herausforderungen. Dazu gehören vor allem:

- Die Dominanz repräsentativer Politikmuster und der sie tragenden Institutionen und Akteure (Kommunalparlamente, Parteien etc.). Auch bei nachlassender Legitimations- und Integrationskraft drohen weitergehende Formen der Beteiligung, wie sie im Leitbild Bürgerkommune verankert sind, an den Rand gedrängt und entwertet zu werden. Dies ist etwa der Fall, wenn zentrale kommunale Weichenstellungen ohne Bürgerbeteiligung und Engagement vollzogen werden, während in weniger bedeutsamen Politikfeldern – um nicht zu sagen: auf „Spielwiesen“ – das Leitbild Bürgerkommune eine Chance erhält.

strukturen und die Finanzflüsse völlig untransparent und entziehen sich grundsätzlich jeglicher demokratischen Steuerung und Willensbildung“ (Articus 2013, S. 10).

- Das Übergewicht legalistischer Verwaltungstraditionen mit der Dominanz kommunalrechtlicher Orientierungen. Hinzu kommen Spannungen, die sich aus der Dominanz von managerialen Orientierungen in der letzten Welle von Verwaltungsreformen ergeben. Chancen und Möglichkeiten einer bürgerorientierten und zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur werden zwar nicht mehr pauschal zurückgewiesen, offen aber ist, wie weit diese Orientierung – von einzelnen kommunalen Inseln (Bürgerämter, Nachbarschaftsläden etc.) abgesehen – im Verwaltungsalltag angekommen ist (vgl. König et al. 2014). Die Zwischenbilanzen zu den Kommunalverwaltungsreformen der letzten Jahre ergeben ein lokal sehr uneinheitliches Bild (vgl. Blanke et al. 2011).
- Die föderale Politikverflechtung. Auch mit den Föderalismusreformen des letzten Jahrzehnts ist es nur begrenzt gelungen, den föderalen Modus bürokratischer Koordination und Politikverflechtungen zurückzudrängen. Dies wirkt sich vor allem auf die lokale Beteiligungspolitik aus, die oft in Unzuständigkeitsfallen gerät. Beteiligungsansprüche sind als starke Ressource für die weitere Entwicklung in Richtung Bürgerkommune keineswegs enttäuschungsfest. Deshalb sind Formen ihrer Institutionalisierung (durch kommunale Satzungen, reformierte Kommunalverfassungen etc.) ein aussichtsreicher Weg. Gleichzeitig gilt es, die föderalen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Engagement und Beteiligung in der Kommune mehr Gestaltungschancen erhalten. Angesichts der politischen Schwäche der Kommunen im föderalen Geschehen bietet die Stärkung der Bürgerinnen und Bürger durch mehr Engagement und Beteiligung auch die Position der Kommune zu stärken (vgl. Articus 2013, S. 12).
- Das Wechselverhältnis spannungsreicher Demokratieformen (vgl. Roß 2012, S. 273). Es ist sicherlich kein Zufall, dass lokale Proteste, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen in der Debatte über Bürgerkommune ebenso wenig Beachtung finden wie direktdemokratische Verfahren. Sie gehören aber zur lokalen Engagement- und Beteiligungskultur und lassen sich nur begrenzt durch ein strategisch angelegtes Partizipationsmanagement vermeiden. Der Anspruch Bürgerkommune zu sein, hat sich nicht zuletzt darin zu bewähren, wie mit der lokalen Protestkultur umgegangen wird, die es heute in vielen Städten und Gemeinden gibt. Dies ist nicht nur eine Herausforderung für die Lokalpolitik im engeren Sinne, sondern auch für Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Wird diese Aufgabe nicht in dialogorientierten Formaten angepackt, drohen dauerhafte und vor allem unproduktive Frontstellungen.[53] Dabei können auch direktdemokratische Verfahren eine wichtige Rolle spielen: „Wenn auch direktdemokratische

53 Patze-Diordiychuk (2012) schlägt in diesem Kontext die rechtliche verbindliche Einrichtung von kommunalen Mediationsstellen vor.

Verfahren also nicht die Lösung vieler Demokratie-Defekte darstellen, tragen sie jedoch gemeinsam mit allen anderen Formen der Bürgerbeteiligung dazu bei, die politischen Auseinandersetzungen in einer Demokratie zu beleben und die Rolle der Bürger zu stärken“ (Articus 2013, S. 12). Die hohe Wertschätzung von direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten ist aktuell Ausdruck einer verbreiteten Misstrauenskultur. Dialogorientierte Formate (und vermutlich auch die Verantwortungsappelle in Richtung freiwilliges Engagement) stehen unter Instrumentalisierungsverdacht oder werden als folgenlose Symbolpolitik eingestuft. Damit wird das Spektrum möglicher Beteiligungsformate unnötig eingeschränkt, geht es doch nicht zuletzt um das „Wissen der Vielen“, um soziale und politische Innovationen sowie deliberativ und kooperativ erarbeitete Problemlösungen – genuin demokratische Leistungen also, die von den üblichen direktdemokratischen Verfahren (Bürger- und Volksentscheide) nicht erbracht werden können.[54]

5.2 Bürgergesellschaft stärken

Die skizzierten Entwicklungen nach dem Impuls der Enquete-Kommission des Bundestags von 2002 erfordern eine erneuerte Agenda für die Engagementpolitik, wenn sie aus ihrem politischen Schattendasein heraustreten und einer tragenden Säule der Bürgerkommune werden soll. Dazu braucht es ein selbstbewusstes Alternativkonzept zu dem noch immer wirksamen Trend in Richtung Instrumentalisierung und politische Nischenexistenz. Im Wesentlichen geht es um folgende Eckpunkte:

Wahrung des Eigensinns und der Freiwilligkeit bürgerschaftlichen Engagements. Gegenüber staatlicher Politik und Unternehmen geht es darum, Respekt vor der Handlungslogik und der Kreativität der Zivilgesellschaft einzufordern, statt sich an deren Maßstäben auszurichten. Umgekehrt sollten wirtschaftliche und staatliche Akteure berücksichtigen, dass sie mit der Anwendung ihrer Maßstäbe destruktiv auf die Zivilgesellschaft einwirken. Dies erfordert zum Beispiel eine kritische Überprüfung der zivilgesellschaftlichen Wirkungen von Freiwilligendiensten. Der im Rahmen der Programme gegen Rechtsextremismus schließlich erfolgreiche Widerstand gegen die Zumutungen der „Demokratieklausel“ in der

54 Eine Ausnahme könnten direktdemokratische Versionen von Bürgerhaushalten sein, wie sie etwa in Recife praktiziert werden. Sie haben allerdings nur wenig mit dem gemein, was in Deutschland unter der Überschrift „Bürgerhaushalt“ stattfindet (vgl. Ködelpeter 2014; Roth 2014).

letzten Legislaturperiode markiert wichtige Grenzen in der Anpassungsbereitschaft und Verfügbarkeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Stärkung der demokratiepolitischen Dimensionen einer engagierten Bürgerschaft. Bürgerschaftliches Engagement hat nur dann eine politische Zukunft, wenn den Engagierten Mitgestaltung ermöglicht wird. Dies verlangt entsprechende Spielräume, Ressourcen und Passungen in den Institutionen, die in ihrem Alltag auf freiwilliges Engagement setzen. Auch wenn dies inzwischen zum kleinen Einmaleins der Engagementpolitik gehört, zeigen die Daten der Freiwilligensurveys nach wie vor erhebliche Mängel in der Öffnung von Alltagsinstitutionen für Engagementbereite. Dies gilt besonders für Menschen, die aufgrund von Bildung, Herkunft und anderer sozialer Merkmale auf dem Wege zum Engagement größere Hindernisse zu überwinden haben (zur Situation in Gebieten der „Sozialen Stadt" vgl. Gesemann und Roth 2014). Eine Stärkung der demokratiepolitischen Dimension kann in der Praxis auch dadurch geschehen, dass sich die zahlreichen Engagementeinrichtungen als Orte profilieren, die politische Beteiligungsprozesse anstoßen und moderieren.

Nicht zuletzt geht es um das *„Recht auf Engagement"* (nach Michael Bürsch). Dabei sind vor allem vier Dimensionen zu beachten:

- Eine davon ist die soziale Inklusion.[55] Über den „Mittelschichtsbauch", die soziale Exklusivität, die Ausgrenzung von Jüngeren, teilweise auch von Frauen und von Menschen mit Migrationshintergrund sowohl in der politischen Partizipation wie im freiwilligen Engagement können keine Zweifel bestehen. Wer eine starke Bürgergesellschaft wünscht, muss sich um glaubwürdige Antworten auf die eingebaute Ungleichheitstendenz bemühen. Je anspruchsvoller die Formen der Beteiligung und des Engagements sind, desto größer ist die soziale und bildungsbezogene Selektivität der Beteiligungschancen. Das „Recht auf Engagement" erinnert an die zentrale politische Gleichheitsnorm in Demokratien.
- Zweitens geht es um die Schaffung der materiellen gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine engagierte Bürgerschaft („jenseits von Klasse und Stand", aber auch jenseits weiterer Diskriminierungstatbestände). Einige notwendige Voraussetzungen liegen auf der Hand. Es beginnt mit Kindereinrichtungen und Schulen, in denen Mitbestimmung und Engagement den Alltag prägen. Engagement und Beteiligung müssen gelernt werden und sind nicht im genetischen Code verankert. Es braucht öffentliche Plätze, kommunale Räume, Ressourcen und Netzwerke für die gemeinschaftliche Selbstgestaltung. Gefragt ist die

55 Eindrucksvoll zur Dramatik der Ungleichheitsdynamik auch in den OECD-Ländern: Therborn 2013.

Entfaltung einer Beteiligungskultur, die durch verbindliche Beteiligungs- und Engagementstrukturen stabilisiert wird. Auf absehbare Zeit werden zusätzliche Anstrengungen nötig sein, um beteiligungs- und engagementferne Bevölkerungsgruppen aufsuchend und niedrigschwellig einzubeziehen.
- Drittens bedeutet „Recht auf Engagement" auch, zu zentralen politischen Themen und Reformen bürgerschaftliche Mitwirkungs- und Mitgestaltungsansprüche einzufordern und sich nicht in eine funktionale Nische abdrängen zu lassen.
- Schließlich wird viertens die aktive Zivilgesellschaft nur eine Chance haben, wenn sich die anderen gesellschaftlichen Funktionsbereiche darauf einstellen und Stadtpolitik insgesamt als Laboratorium zur Weiterentwicklung von Demokratie verstanden wird (vgl. Maly 2013, S. 15).

Lokale Beteiligungskultur entfalten und institutionalisieren. Von Anbeginn gehörte Bürgerbeteiligung zu den zentralen Bausteinen des Leitbilds Bürgerkommune (vgl. Holtkamp 2000). Aktuell geht von ihr auf kommunaler Ebene die stärkste Reformdynamik aus. Die wachsende Zahl von verbindlichen kommunalen Beteiligungssatzungen und das neu entstandene Netzwerk kommunaler Partizipationsbeauftragter belegen dies ebenso wie die große Resonanz des Netzwerks Bürgerbeteiligung. Gleichwohl zeigt sich im Rückblick, dass gerade Bürgerbeteiligung Konjunkturen unterliegt und von politischen Großwetterlagen abhängig ist. Für die Verbreitung des Leitbilds Bürgerkommune ist es deshalb ein Glücksfall, dass sich der aktuelle Beteiligungsboom nicht auf Formate und Handlungsfelder beschränkt, sondern vom Streben nach Institutionalisierung geprägt ist. Dafür steht auch die Karriere des Begriffs „Beteiligungskultur", der eine dauerhafte, verlässliche und selbstverständliche partizipative Haltung bei allen Beteiligten anstrebt. Von diesem Geist sind auch die vorläufigen „Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik" des Netzwerks Bürgerbeteiligung geprägt. Empfohlen werden unter anderem:

- Ratsbeschlüsse zu partizipativen Leitbildern,
- qualitativ ausgewiesene Leitlinien für die Beteiligungspraxis,
- eine beteiligungsorientierte Öffnung von Verwaltung und Politik,
- ein konstruktives Zusammenwirken von repräsentativer Politik einerseits, direktdemokratischen und dialogischen Beteiligungsverfahren andererseits,
- eine Beteiligungspraxis, die in allen kommunalen Handlungsfeldern greift,
- regelmäßige Evaluationen und Bestandsaufnahmen,
- Transparenz, Open Data,
- inklusive Beteiligung, die auch gezielt beteiligungsferne Gruppen anspricht,
- Unterstützung und Infrastruktur für die Beteiligungspraxis,

- demokratische bzw. demokratiefördernde Praxis in lokalen Institutionen und Einrichtungen – nicht zuletzt in den Bildungseinrichtungen.[56]

Auf der Habenseite dieser Entwicklung stehen auch zahlreiche Vorschläge, Handbücher und einige verbindliche Richtlinien (etwa des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI) oder des Landes Baden-Württemberg) zur partizipativen Ausgestaltung von planungs- und genehmigungsrechtlichen Verfahren (Baurecht etc.). Im Zentrum stehen dabei neue Kombinationen von formellen und informellen Beteiligungsformen, die aus gesetzlichen Öffentlichkeitsauflagen wirksame Prozesse der Bürgerbeteiligung machen sollen.[57]

Beide Trends sind noch zu jung, um ihre Ergebnisse bewerten zu können. Aber sie bedeuten einen partizipativen Schub, von dem die Attraktivität und die Verbreitung des Leitbilds Bürgerkommune profitieren kann. Was aus dem Beteiligungsaufbruch wird, lässt sich gegenwärtig nicht absehen. Deutlich ist ein Drang zur Institutionalisierung, der versucht, den Rückfall in Beteiligungsepisoden früherer Jahre zu vermeiden. Bisher können erst ein Bundesland (Baden-Württemberg) und eine wachsende Anzahl von Kommunen (noch immer deutlich unter der Hundertergrenze) für sich beanspruchen, ernsthafte Schritte in Richtung neue Beteiligungskultur zu gehen, während der Bund sich weitgehend verweigert. Über die Mühen der Ebene und die Enttäuschungen bei der Umsetzung wissen wir – im Kontrast zur Engagementpolitik – noch wenig, denn reale und wirksame politische Beteiligung jenseits der Wahlurne sind noch immer eine Erfahrung von wenigen Menschen.

Verknüpfungen von Engagement und Beteiligung stärken. Ein wesentliches Desiderat der aktuellen Debatte ist das weitgehende Fehlen von Verknüpfungen

56 Vgl. www.netzwerk-buergerbeteiligung.de (Abruf am 05.07.2016).

57 „Die verrechtlichten Partizipationsmöglichkeiten im Bau- und Planungsrecht erfüllen kaum noch demokratische Teilhabequalitäten, sie dienen vielmehr meist nur der Herstellung der Rechtssicherheit für die Pläne […]. Die öffentliche Auslegung eines B-Plans ist heute in der Regel ein Fall für Spezialisten und Fachanwälte, die Nachbarn vertreten. Zwei Grundregeln für ‚mehr Demokratie' werden auch nicht ansatzweise erreicht: die niedrige Zugangsschwelle zum Gegenstand der Entscheidung und die wenigstens halbwegs gegebene Repräsentativität der geäußerten Meinung. Um nicht missverstanden zu werden: Dies ist keinesfalls ein Plädoyer für die Abschaffung der Beteiligungsverfahren im BauGB. Im Gegenteil, bei einigen anderen öffentlichen Planungsverläufen, die derzeit komplett entdemokratisiert sind, wie z. B. eisenbahnrechtliche Planfeststellungsverfahren, ist es sogar dringend erforderlich, ein Mindestmaß an Beteiligung nach dem Vorbild des BauGB einzuführen. Es ist nur die schlichte Erkenntnis, dass diese baurechtlichen Normen nicht in der Lage sind, objektive oder vermeintliche Demokratiedefizite auszugleichen" (Maly 2013, S. 5f.).

zwischen den verschiedenen Bausteinen der Bürgerkommune. Kontinuitäten in den einzelnen Bausteinen und neue Potenziale sind weiterhin gegeben. Zumindest in seinen Bestandteilen lebt das Modell Bürgerkommune als begrenzte Reforminitiative einer kommunalen Avantgarde, aber als kompaktes Reformmodell hat es an Profil eher eingebüßt. Dass die Suche nach strategischen Verknüpfungen von politischer Partizipation und freiwilligem Engagement keine Kopfgeburt von Intellektuellen sein muss, belegen zahlreiche Praxisbeispiele:

- In der Engagement- und Selbsthilfeszene ist das „politische Mandat" durchaus lebendig. Das traditionsreiche Selbsthilfezentrum München hat 2014 die Jahrestagung der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen (DAG-SHG) unter die Überschrift gestellt „Drei Seiten der Medaille. Gesundheit, Soziales, politische Beteiligung: Dimensionen der Selbsthilfe".[58]
- Seit 2013 gibt es in der Bundesrepublik erste Pilotkommunen, die sich auf einen Zertifizierungsprozess unter der Überschrift „kinderfreundliche Kommune" eingelassen haben. Es geht dabei um die lokale Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Die Standards der „child friendly cities" sind in Ländern wie Frankreich oder der Schweiz bereits in den 1990er Jahren entwickelt und erprobt worden. Gefordert sind nicht nur gesicherte Partizipationsformen und Mitsprache in kommunalen Angelegenheiten, sondern auch ein Kinder- und Jugendetat, der selbstgewählte und selbstorganisierte Vorhaben ermöglicht (vgl. www.kinderfreundliche-kommunen.de).
- In eine ähnliche Richtung weisen Kinder- und Jugendbudgets, wie sie zum Beispiel in Bremen praktiziert werden (vgl. Blanck 2014), oder „Schülerhaushalte", die der Schülerschaft mit einem gesicherten Etat die Gelegenheit eröffnen, ihre Schule schülergerecht zu gestalten (vgl. www.schuelerhaushalt.de). Auch wenn die dabei ausgelobten Summen in der Regel eher bescheiden ausfallen, handelt es sich um „vertrauensbildende" Maßnahmen für Bevölkerungsgruppen, die üblicherweise eine große Distanz zum Politikbetrieb haben. Sie erhalten die Gelegenheit zu einem praktisch wirksamen Engagement, das demokratische Entscheidungsprozesse und Gestaltungsmöglichkeiten im eigenen Umfeld verbindet. Häufig tragen solche Budgets dazu bei, dass sich die Stadt- und Gemeinderäte, aber auch die Einrichtungen (Schulen) und Institutionen eines Quartiers mit den dadurch ermöglichten Initiativen befassen.

58 Einige Beiträge sind im Münchner Selbsthilfejournal „Einblick" (3/2014) dokumentiert.

Diese kleine Auswahl mag genügen, um deutlich zu machen, dass es Synergieeffekte von freiwilligem Engagement und demokratischer Beteiligung gibt, die mehr Aufmerksamkeit verdienen und vermutlich in vielen Engagementbereichen eine Rolle spielen (vgl. auch Evers et al. 2015, S. 4–6).

Arbeit am Leitbild. Auch wenn die Rhetorik Bürgerkommune ein umfassendes Leitbild nahelegt, dürfte es bislang nur selten im trisektoralen Konsens formuliert und in Satzungen festgehalten sein. Erst dann böten sie die Chance eines Zuversicht ausstrahlenden „perspektivischen Inkrementalismus“[59]. Trotz aller strategischen Vorschläge ist die konzeptionelle Verdichtung des Leitbilds noch wenig entwickelt. Die strategische Bindung der Leitbilddebatte an das Neue Steuerungsmodell, wie in der ersten Phase, war letztlich nicht erfolgreich. Schließlich spricht es nicht für die „Reife“ des Leitbilds Bürgerkommune, wenn es jenseits der gelebten Praxis in einzelnen Modellkommunen bislang keinen Versuch gibt, die Elemente des Leitbilds Bürgerkommune zu einer zeitgemäßen Reform der Kommunalverfassungen zu verdichten.

Zudem fehlt dem Leitbild Bürgerkommune noch eine transnationale Öffnung und Perspektive. Auch wenn sie durch internationale Wettbewerbe angestoßen wurde, verläuft die Debatte über die Bürgerkommune bislang weitgehend in nationalen Bahnen. Internationale Impulse, die es für alle Bausteine der Bürgerkommune in großer Zahl gibt, werden kaum aufgegriffen – wenn man einmal vom Format des Bürgerhaushalts absieht. Aber es geht nicht nur um gute Praxis in anderen Kommunen weltweit, sondern um eine globale Perspektive für ein kommunales Leitbild. Benjamin Barber hat unter dem provozierenden Titel *If Mayors Ruled the World* (2014) einen ambitionierten Versuch unternommen, Stadtpolitik in ihrer kosmopolitischen Dimension zu entwerfen und dabei die besonderen Stärken lokaler Demokratie im Sinne von Bürgerkommune zu bewahren.

59 Zu diesen Charakterisierungen vgl. für das Feld lokaler Klimapolitik Heinelt und Lamping (2015, S. 285ff.). Allerdings sind die Unterschiede zwischen lokaler Beteiligungs- und Klimapolitik erheblich. Beteiligungsprozesse sind in der Regel direkt erfahrbar, kurz- und mittelfristig wirksam und zudem in politisierbare Grundkonflikte eingebettet.

6 Ansatzpunkte und Perspektiven

6.1 Bürgerkommune als ambitioniertes Reformkonzept: Thesen und Leitsätze

Das Leitbild Bürgerkommune hat seine Zukunft noch vor sich. Dies wird jedoch vermutlich nur der Fall sein, wenn es als Handlungsrahmen und Arbeitsprinzip für eine ambitionierte Reforminitiative verstanden wird, die auch die restriktiven Rahmenbedingungen angeht, zentrale Beteiligungs- und Engagementmotive der Bürgerschaft positiv aufgreift und zum Motor der Entwicklung macht.

Ein ambitioniertes Konzept von Bürgerkommune bezieht sich auf die lokale Gesellschaft als Ganzes mit ihren verschiedenen Akteursgruppen. Seine inhaltlichen Konturen gewinnt es aus den Erträgen eines 15-jährigen Fachdiskurses und den insbesondere im Kontext der Idee der Zivilgesellschaft reflektierten Erfahrungen von Pionier-Kommunen.

Diese inhaltlichen Konturen sind hier in fünf Basisthesen und 24 Leitsätzen zusammengefasst.[60]

Basisthese 1: Im Sinne der Idee der Zivilgesellschaft zeichnet das Leitbild Bürgerkommune eine Vision für die Entwicklung der gesamten lokalen Gesellschaft mit ihren Teilbereichen.

Basisthese 2: Die Bürgerkommune ist ein theoretisch fundiertes und ethisch vertretbares gesellschaftspolitisches Leitbild für die lokale Ebene, an dem sich Städte und Gemeinden orientieren sollten, weil von ihm eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der demokratischen Teilhabe sowie eine erhöhte Qualität lokaler Daseinsvorsorge erwartet werden kann.

Basisthese 3: Mit dem Leitbild Bürgerkommune wird der lokale Sozialraum zum zentralen Anknüpfungspunkt für eine zivilgesellschaftliche Entwicklung, wobei dieser Raumbegriff nicht physisch-materiell verabsolutiert wird, sondern für lebensweltliche Raumkonzepte offen ist.

Basisthese 4: Relevante Akteursfelder für eine bürgerkommunale Entwicklung sind – neben (1.) den Bürgerinnen und Bürgern und den von ihnen gebildeten selbstorganisierten Assoziationen – der Staat auf kommunaler Ebene mit (2.)

60 Für die ausführliche Ursprungsfassung dieser Thesen und Leitsätze, die wir uns an dieser Stelle zu eigen machen, vgl. Roß 2012, S. 547–590.

Gemeinderat und (3.) Kommunalverwaltung, (4.) Organisationen/Verbänden des assoziativen Sektors und (5.) die Wirtschaft. Besondere Beachtung finden zudem (6.) die in diesen Bereichen beruflich tätigen Fachkräfte.

Basisthese 5: Auch in der Bürgerkommune werden die Bürgerinnen und Bürger in verschiedenen Rollen angesprochen. Im Sinne des zivilgesellschaftlichen Grundanliegens einer Demokratisierung von Gesellschaft bilden dabei die beiden Rollen „Souverän" und „Mitgestalter" das entscheidende Vorzeichen. Diese Rollen sind im „bürgerschaftlichen Engagement" untrennbar miteinander verbunden: Angesprochen ist die Einbindung von Bürgerinnen und Bürger sowohl in die politische Steuerung (Engagement in der Rolle des „Souveräns") als auch die praktische Realisierung (Engagement in der Rolle des „Mitgestalters") lokaler Entwicklung und lokaler Daseinsvorsorge.

Leitsatz 1: Die Option für die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Gestaltung des lokalen Sozialraums wird in der Bürgerkommune primär politisch (Demokratisierung), sozial (Sozialkapital) und fachlich (spezifische Qualität) als notwendige Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden begründet. Hinzu kommt eine individuelle Begründung (Sinnstiftung und persönlicher Nutzen). Fiskalische Begründungen (finanzielle Einsparpotenziale) sind demgegenüber sekundär.

Leitsatz 2: In der Bürgerkommune gehören das Mitmachen und das Mitbestimmen der Bürgerinnen und Bürger untrennbar zusammen – und damit auch die Förderung von freiwilligem Engagement und von Bürgerbeteiligung.

Leitsatz 3: In der Bürgerkommune wird bürgerschaftliches Engagement in seiner Selbstbestimmtheit als Vitalisierung der demokratischen Verfassung des Staates betrachtet (und nicht etwa als dessen Gefährdung). Dies gilt gerade auch dort, wo bürgerschaftliches Engagement bestehende Machtverhältnisse infrage stellt.

Leitsatz 4: In der Bürgerkommune gehört bürgerschaftliches Engagement in die Kernbereiche der politischen Steuerung und der praktischen Realisierung lokaler Entwicklung und lokaler Daseinsvorsorge.

Leitsatz 5: Die Bürgerkommune setzt hinsichtlich der politischen Steuerung lokaler Entwicklung und lokaler Daseinsvorsorge auf ein kooperativ-demokrati-

sches bzw. dialogisches[61] Zusammenwirken von Akteuren aus allen gesellschaftlichen Sektoren, das mit dem repräsentativ-demokratischen System bzw. mit direkt-demokratischen Verfahren verschränkt ist („Partizipative Governance").

Leitsatz 6: Die Bürgerkommune setzt auf die Erweiterung repräsentativ-demokratischer Verfahren der Politiksteuerung um direktdemokratische und kooperativ-demokratische Verfahren. Zivile Formen bürgerschaftlichen Protests behalten ihre Bedeutung.

Leitsatz 7: Gemischte Politiksteuerung (Partizipative Governance) in der Bürgerkommune bedeutet, dass kooperativ-demokratische Verfahren – über transparente und von allen Beteiligten akzeptierte Regeln – repräsentativ-demokratisch gerahmt und mit direktdemokratischen Verfahren verschränkt werden. Hierbei spielt ein starker Gemeinderat eine wichtige Rolle.

Leitsatz 8: Die Bürgerkommune lebt von Vertrauensbildung und Realismus, muss aber auch „krisenfest" sein. Dazu bedarf es entsprechender institutionalisierter Absicherungen.

Leitsatz 9: Die Bürgerkommune setzt mit Blick auf die praktische Realisierung lokaler Entwicklung und lokaler Daseinsvorsorge auf das koproduktive Zusammenwirken von Akteuren aus allen gesellschaftlichen Sektoren (Welfare Mix).

Leitsatz 10: Ein kritisches Nachdenken über mögliche neue Verantwortungsteilungen zwischen den beteiligten Akteursfeldern stellt in der Bürgerkommune kein Tabu dar. Es ist jedoch Gegenstand kooperativ-demokratischer Prozesse und orientiert an dem Ziel, die Qualität kommunaler Politiksteuerung und kommunaler Daseinsvorsorge zu verbessern und in der lokalen Gesellschaft demokratische Teilhabe und soziales Miteinander zu stärken.

Leitsatz 11: Die Bürgerkommune ist hinsichtlich der Potenziale bürgerschaftlichen Engagements und bürgerschaftlicher Assoziationen optimistisch. Sie schätzt jedoch zugleich deren grundsätzliche und deren relative Grenzen realistisch ein und respektiert vor allem deren prinzipielle Freiwilligkeit und Selbstbestimmtheit.

61 „Kooperativ-demokratisch" steht für deliberative bzw. dialogorientierte Verfahren, die keine unmittelbare Bindungswirkung für die Beteiligten haben.

Leitsatz 12: Zur Bürgerkommune gehört – vor allem bei den Promotoren und den Fachkräften, aber auch bei den engagierten Bürgerinnen und Bürgern – ein kritisches Bewusstsein für die unvermeidbaren Widersprüche bürgerschaftlichen Engagements und seiner Förderung.

Leitsatz 13: In der Bürgerkommune geht es darum, die demokratische und soziale Teilhabe aller Bewohnerinnen und Bewohner am Leben in der lokalen Gesellschaft zu stärken. Das damit formulierte Inklusionsziel umfasst die Verbindung von Engagementpolitik und Sozialpolitik, das Stakeholder-Prinzip und die Option für eine vorrangige Unterstützung benachteiligter Menschen im Sinne von Empowerment.

Leitsatz 14: Das Leitbild Bürgerkommune beinhaltet einige grundlegende zivile Interaktionsregeln (Respekt, Anerkennung, Gewaltfreiheit etc.).

Leitsatz 15: Über Basiserwartungen an die beteiligten Akteure und grundlegende zivile Interaktionsregeln hinaus wird in der Bürgerkommune kein fester Bestand allgemein geteilter Werte vorausgesetzt. Dennoch wird eine (immer wieder erneut zu erringende) Verständigung auf gemeinsame Werte für die lokale Gesellschaft als wesentlich erachtet. Dies gilt insbesondere für zentral Werte wie Teilhabe, Gerechtigkeit und Solidarität.

Leitsatz 16: Die Realisierung der Bürgerkommune ist ein langfristiger, voraussetzungsreicher Entwicklungsprozess. Sie folgt einer Strategie „zielgerichteter kleiner Schritte", die in der exemplarischen Vitalisierung von Zivilgesellschaft besteht und deren Kontinuität unter anderem durch eine reflexive Institutionenpolitik gesichert wird.

Leitsatz 17: An die Bürgerinnen und Bürger richtet das Leitbild Bürgerkommune die Kernerwartung, sich immer wieder auch in die Rolle von „Gesellschafts-Bürgern" zu begeben, sich also auf dem Boden ziviler Grundnormen selbstbestimmt bürgerschaftlich an der Gestaltung des lokalen Sozialraums zu beteiligen.

Leitsatz 18: An den Gemeinderat als Lokalparlament richtet das Leitbild Bürgerkommune drei Kernerwartungen: erstens vorrangig über Rahmenrichtlinien bzw. Grundprioritäten der Kommunalpolitik zu entscheiden, zweitens in kooperativ-demokratischen Verfahren über demokratische Abläufe im Prozedere und Gemeinwohlorientierung in der Sache zu wachen, drittens eine aktive Förderung bürgerschaftlichen Engagements zu gewährleisten.

Leitsatz 19: An die Parteien richtet das Leitbild Bürgerkommune die Kernerwartung, sich als Mitwirkende an der politischen Willensbildung zu verstehen und ihre Rolle im Kontext von Partizipativer Governance in kreativer Weise neu zu bestimmen.

Leitsatz 20: An die Kommunalverwaltung richtet das Leitbild Bürgerkommune die Kernerwartung, die Beteiligung lokaler Akteure – und insbesondere bürgerschaftlich Engagierter – an der (governentiellen) politischen Steuerung und der (koproduktiven) Realisierung lokaler Entwicklung bzw. lokaler Daseinsvorsorge aktiv zu ermöglichen und professionell zu unterstützen.

Leitsatz 21: An die (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister richtet das Leitbild Bürgerkommune die Kernerwartung, innerhalb einer ausbalancierten, transparenten kommunalen Gewaltenteilung als Promotoren von Governance, Koproduktion und aktiver Förderung bürgerschaftlichen Engagements zu fungieren.

Leitsatz 22: An die Organisationen und Verbände des assoziativen Sektors richtet das Leitbild Bürgerkommune die Kernerwartung, im Sinne von organisationaler Governance hybride Steuerungs-, Organisations- und Handlungsformen zu entwickeln, um auf dieser Basis einerseits in ihre Produktion von Daseinsvorsorge freiwilliges bürgerschaftliches Engagement systematisch einzubeziehen, anderseits Unterstützung für selbstorganisierte bürgerschaftliche Gruppierungen im lokalen Sozialraum zu bieten.

Leitsatz 23: An die Wirtschaft richtet das Leitbild Bürgerkommune die Kernerwartung, sich in die Governance- und Koproduktions-Prozesse im lokalen Sozialraum zu integrieren und in diesem Zusammenhang einerseits Unternehmensstrategien von Corporate Citizenship zu entwickeln, andererseits für Formen der Solidarökonomie offen zu sein.

Leitsatz 24: An beruflich tätige Fachkräfte richtet das Leitbild Bürgerkommune allgemein die Kernerwartung, eine erweiterte Professionalität zu entwickeln. Eine solche erweiterte Professionalität umfasst neben der Kernkompetenz zur fachgerechten Erledigung bestimmter Aufgaben ebenso die Kompetenz, andere Akteure und insbesondere engagierte Bürgerinnen und Bürger in kooperativ-demokratische und koproduktive Prozesse einzubeziehen. Darüber hinaus besteht die Erwartung, dass ausreichend Fachkräfte vorhanden sind, deren genuine Kernkompetenz im Initiieren, Arrangieren und Moderieren von Ko-

produktion und Governance besteht, insbesondere in der professionellen Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements.

6.2 Bürgerkommune als ambitioniertes Reformkonzept: Handlungsempfehlungen

Dieser Beitrag macht deutlich, dass die vorherrschende Lesart von Bürgerkommune als bescheidene und begrenzte Reforminitiative einer kleinen kommunalen Avantgarde allenfalls in homöopathischen Dosen auf andere Kommunen ausstrahlt und nicht die Energien freisetzen kann, um in die Nähe der eigenen Zielsetzungen zu gelangen. Auch wenn die Rhetorik Bürgerkommune ein umfassendes Leitbild nahelegt, dürfte vor Ort bislang eher eine inkrementelle Praxis dominieren. Meist handelt es sich noch immer um projektartige Maßnahmen und Programme geringer bis mittlerer Reichweite. Für diese bescheidene Variante spricht ein Realismus, der sich aus der Erfahrung langsamer und pfadabhängiger Veränderungsprozesse gerade auch in der Kommunalpolitik speisen kann. Gleichwohl springt dieser Ansatz zum gegenwärtigen Zeitpunkt vermutlich zu kurz.

Für eine ambitionierte Variante von Bürgerkommune sprechen nicht nur die Gestaltungsmotive und die Partizipationserwartungen vieler Bürgerinnen und Bürger, sondern insbesondere die begründete Hoffnung, dass Städte und Gemeinden, die sich an diesem Leitbild orientieren, eher in der Lage sein werden, die derzeit und in absehbarer Zeit anstehenden Gestaltungsaufgaben zu bewältigen.

Wenn der erneute Anlauf in Richtung Bürgerkommune erfolgreich sein soll, wird es vor allem darum gehen, diese Leitidee institutionell zu verankern. Es gilt, das „Arbeitsprinzip" Bürgerkommune im Alltagshandeln, in den Organisationen und im professionellen Selbstverständnis möglichst vieler lokaler Akteure – in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft –, aber auch in einem erweiterten Rollenverständnis der Bürgerschaft zu verankern. Nach zahlreichen Suchbewegungen und Experimenten widmen sich inzwischen mehrere Dutzend Kommunen dieser Aufgabe. Institutionalisierung kann sich dabei nicht in der Ausformulierung der Leitidee erschöpfen, sondern muss die Ebenen Organisationen, Programme und Personal bzw. Mitwirkende erreichen. Kommunale Anstrengungen alleine werden nicht ausreichen; vielmehr gilt es zumindest die Länder und den Bund einzubeziehen.

Damit sich das Potenzial eines ambitionierten Konzepts von Bürgerkommune entfalten kann, sollten vier zentrale Strategiebündel verfolgt werden, für deren Umsetzung jeweils eine Reihe von Schritten, die zum Teil bereits an einzelnen

Orten erprobt werden, besondere Aufmerksamkeit verdienen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

1. *Das Leitbild Bürgerkommune kann sein Reformpotenzial dann entfalten, wenn Reformnetzwerke und Fachorganisationen weiter an seiner Profilierung arbeiten, in Städten und Gemeinden für diese Leitidee werben und Unterstützung zu seiner Umsetzung anbieten.*
   Der KGSt-Bericht 3/2014 hat das Leitbild Bürgerkommune weiter profiliert und ihm erneut bundesweite Aufmerksamkeit verschafft. Auf diese Weise werden Städte und Gemeinden eingeladen, sich mit dieser Idee auseinanderzusetzen und sie sich explizit zu eigen zu machen.
   - In ähnlicher Weise sollten sowohl die langjährig bestehenden Netzwerke zur Förderung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung (z. B. die BE-Netzwerke in den Bundesländern, das BBE etc..) als auch die neueren Netze (z. B. das Netzwerk Bürgerbeteiligung) nicht die Bürgerkommune – terminologischen Konjunkturen folgend – ad acta legen, sondern auch künftig als ein angemessenes Rahmenkonzept kommunaler Entwicklung profilieren und vertreten.
   - Eine klare Positionierung der Kommunalen Spitzenverbände in Bund und Ländern im Sinne eines positiven Bekenntnisses zum Leitbild Bürgerkommune würde eine weitere Verstärkung bedeuten.
   - Dazu gehört, das Leitbild Bürgerkommune zu anderen kommunalen Leitkonzepten (Nachhaltigkeitskommune, Innovative Kommune etc.) in Beziehung zu setzen, es also nicht schlicht danebenzustellen.

   Die reine Proklamation des Leitbilds Bürgerkommune reicht freilich nicht aus.
   - Die Netzwerke, Kommunalverbände und Fachorganisationen sollten aktiv Angebote formulieren, um Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Bürgerkommune konkret zu unterstützen.
2. *Das Leitbild Bürgerkommune kann sein Reformpotenzial dann entfalten, wenn diejenigen Elemente konsequent unterstützt werden, die seinen Kern ausmachen: die Förderung des Engagements und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.*
   Zentral sind insbesondere die Förderung des Engagements der Bürgerinnen und Bürger in seiner Spannbreite zwischen Mitmachen (freiwilliges Engagement) und Mitreden/Mitentscheiden (Bürgerbeteiligung) bzw. zwischen formal organisierten und informellen Formen sowie die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Dies erfordert Reformbemühungen auf kommunaler Ebene, aber auch unterstützende Initiativen und ordnungspolitische Weichenstellungen der übergeordneten föderalen Ebenen.

- *Kommunale Ebene*
  - Gemeinsam ausgehandelte *verbindliche kommunale Leitlinien für Bürgerbeteiligung* (im Sinne institutionalisierter Koppelungen zwischen repräsentativ-, direkt- und kooperativ-demokratischen Formen politischer Willensbildung), die regeln, wann wie und mit welchen Verfahren Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Entscheidungen zu beteiligen sind bzw. sich beteiligen können (Filderstadt, Heidelberg u.v.a.m.). Zu solchen Leitlinien gehören kommunale Vorhabenlisten, die frühzeitig über anstehende Planungsvorhaben und Infrastrukturprojekte informieren.
  - *Stabsstellen und Netzwerke innerhalb der Kommunalverwaltung*, die für diese Beteiligungsprozesse intern zuständig sind und verlässliche Ansprechpartner für die Bürgerschaft darstellen.
  - Aufnahme der Gestaltung von Beteiligungsprozessen und Bürgerengagement in die Curricula der *Verwaltungsausbildung* und als praxisnahes *Weiterbildungsangebot* an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
  - Beteiligungs- und Engagementpotenziale von *Bürgerhaushalten* jenseits des häufig praktizierten Eingabewesens in Richtung stärkere Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Bürgerschaft stärken.
  - *Fonds und Budgets* verstärkt als Mittel einsetzen, um für Bürgerinnen und Bürger die materiellen Voraussetzungen für eigene selbstbestimmte Projekte zu verbessern – auch als vertrauensbildende Maßnahme in Richtung wirksamer Beteiligung (Beispiele: Stadtteilfonds in Bremen, Jugenddemokratiefonds in Berlin).
  - Finanzielle Absicherung, qualitativer Ausbau und Vernetzung von *Infrastruktureinrichtungen*, die freiwilliges Engagement fördern (vom „prekären Flickenteppich" zu „nachhaltigen Förderstrukturen in Engagementregionen"; vgl. Generali Engagementatlas 2015). Ausbau dieser Einrichtungen in Richtung Beratung und Unterstützung von Beteiligungsprozessen von zivilgesellschaftlichen Akteuren (*Freiwilligen- und Beteiligungsagenturen*).
  - Schaffung von Foren und Einrichtungen, die dazu beitragen, das kritische Potenzial von Bürgerprotesten und Bürgerinitiativen in Beteiligungsprozessen und im bürgerschaftlichen Engagement wirksam werden zu lassen (*Wege aus der „Mitmachfalle" bzw. Misstrauenskultur*, die besonders nach heftigen lokalen Konflikten zu Blockaden führen).
  - Möglichst breite, niedrigschwellige Bürgerbeteiligung in der aktuell wieder boomenden *Stadtentwicklungsplanung* und bei kommunal prägenden Zukunftsvorhaben ermöglichen (Vorbild: Mannheimer Konversionsprozess).

- Weiterentwicklung und Stärkung *zielgruppenspezifischer Engagement- und Beteiligungsansätze* nicht zuletzt für „beteiligungsferne" Gruppen und Milieus der Stadtgesellschaft (Gesamtverband Kommunikationsagenturen – GWA; Quartiersmanagement in der „Sozialen Stadt"; Förderung von Engagement und Beteiligung von Eingewanderten in kommunalen Integrationskonzepten; Zertifizierung als kindergerechte Stadt im Sinne der Initiative von UNICEF und Deutschem Kinderhilfswerk; Verwirklichung eines „Rechts auf Engagement für alle" in „barrierefreien Engagement-Räumen"; vgl. Engagementstrategie Baden-Württemberg (MfAS BW 2014); etc.).
- Entwicklung, Stärkung und Revitalisierung *themenspezifischer Engagement- und Beteiligungsansätze*, wie zum Beispiel durch lokale Aktionspläne für eine demokratische Zivilgesellschaft, in der kommunalen Nachhaltigkeitspolitik, im Rahmen der Lokalen Agenda 21, Energieversorgung, Urbanen Gärten.
- Förderung *sozialer Innovationen*, die zu gemeinschaftlichen und solidarischen lokalen Orientierungen „jenseits von Markt und Staat" beitragen können (von Regionalwährungen bis zu Energiegenossenschaften).
- Aufwertung und Förderung von *nachbarschaftlichen Begegnungs- und Unterstützungsformen*, die unabhängig davon, ob sie auf Reziprozität oder Altruismus aufgebaut sind, wichtige Dimensionen des Sozialvermögens und von Zivilität stärken können; eine Dimension, die in der deutschen Debatte über freiwilliges Engagement und Bürgerbeteiligung vernachlässigt wird.
- Weitere *innere und äußere Öffnung von kommunalen Einrichtungen* für Engagement- und Beteiligungsprozesse (Kindertagesstätten, Schulen, Jugend- und Stadtteileinrichtungen, Heime und Einrichtungen für Ältere). Mitwirkung aller Bevölkerungsgruppen an der Gestaltung öffentlicher Infrastruktur, von Plätzen und Freiflächen.
- *Engagement- und Beteiligungslernen in Bildungseinrichtungen* vor allem in Kindertagesstätten und Schulen, aber auch Hochschulen fördern (Möglichkeiten kommunaler Bildungslandschaften; Schülerhaushalte als inklusives Beteiligungsangebot; obligatorisches Engagementlernen in Schulen).
- *Bürgerwissen/Citizen Science/Savoirs Citoyens* als kommunale demokratische Produktivkraft fördern, anerkennen, aktivieren (Geschichts- und Wissenschaftsläden in zeitgemäßer Form wiederbeleben, entsprechende Foren an Volkshochschulen etc.) und die Ergebnisse gezielt in kommunale Entscheidungsprozesse einbinden.

- *Landesebene/Bundesebene*

Angesichts der starken Tendenzen zur Überregelung und finanziellen Strangulierung der kommunalen Ebene durch EU, Bund und Länder, wie sie beispielsweise Articus (2013) eindrücklich angeprangert hat, kann die Stärkung der kommunalen Ebene insgesamt als eine zentrale Voraussetzung, zumindest aber wichtige flankierende Rahmenbedingung, angesehen werden, um jenen Zustand zu überwinden, den Claus Offe bereits 1975 zu der Diagnose veranlasste, die Identität der kommunalen Ebene bestünde wesentlich darin, die Krisenfolgen der Bundes- und Landespolitik auszubaden, ohne sie durch „ausgegliederte Konfliktabsorption" (Offe 1975, S. 308) wirklich bearbeiten zu können. Vor detailreichen, proaktiven, aber ressourcenschwachen Programmen und Gesetzen in Richtung Bürgerkommune ist nicht zuletzt deshalb zu warnen. Gefragt sind vielmehr ermöglichende Regelungen und Programme, die Kommunen auf diesem Wege unterstützen. Dazu nur einige wenige Hinweise auf mögliche Schritte:

- Durchforstung der Bundes- und Landesgesetze zur Planungsbeteiligung, um sie für bessere lokale Verknüpfungen von dialogorientierten/informellen und formellen Beteiligungsverfahren zu öffnen (vgl. Ziekow 2012); positive Anstöße bieten der nordrhein-westfälische Bürgerleitfaden „Dialog schafft Zukunft" und zahlreiche Initiativen in Baden-Württemberg von der Beteiligungslandkarte, dem Demokratie-Monitor bis zum „Leitfaden für eine neue Planungskultur".
- Verbesserte Transparenzgesetze (Vorbild Hamburg) und Open Government-Initiativen.
- Absenkung der Schwellen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Erfahrungen in Bundesländern mit den niedrigen Hürden auf kommunaler und Landesebene, wie zum Beispiel Bayern, aber auch internationale Vergleiche sprechen für eine solche Reform (vgl. Schiller 2014).
- Unterstützung der Kommunen beim qualitativen Ausbau einer vernetzten, konsistenten Infrastruktur der Förderung von freiwilligem Engagement und Beteiligung (statt durch immer neue Modellprogramme die Entstehung eines Flickenteppichs unterschiedlichster Einrichtungstypen zu induzieren).
- Förderprogramme für die Entwicklung von Leitbildern Bürgerkommune vor Ort – etwa nach dem Vorbild des Komm-In Programms in Nordrhein-Westfalen, das erheblich zur Verbreitung und Verankerung ortsspezifischer kommunaler Integrationskonzepte beigetragen hat.

3. *Das Leitbild Bürgerkommune kann sein Reformpotenzial dann entfalten, wenn es nicht separat von zentralen Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge propagiert, sondern strategisch konsequent mit ihnen verknüpft wird im Sinne einer Orientierung stiftenden Leitidee.*
   Innovative Entwicklungen drohen insbesondere dann zu verpuffen, wenn sie isoliert vorangetrieben werden („Jedes Jahr eine neue Sau durchs Dorf treiben"). Synergien entstehen dagegen dann, wenn von der Sache her sinnvolle Verknüpfungen hergestellt werden. Dies gilt mit Blick auf das Leitbild Bürgerkommune für so unterschiedliche Felder wie
   - die Sorge für ältere Menschen oder für Menschen mit Behinderungen, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglichen soll („Inklusion", „Caring Communities");
   - die Anstrengungen für eine Energieversorgung, die dem Prinzip der Nachhaltigkeit gerecht wird („Energiewende");
   - die positive Bewältigung von Zuwanderung im Sinne einer „offenen Gesellschaft", die Vielfalt als Bereicherung akzeptiert und faire Teilhabechancen eröffnet;
   - die Schaffung von Bildungslandschaften, die lebenslanges Lernen und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen;
   - die Entwicklung solidarökonomischer Formen des Wirtschaftens (Genossenschaften, Sharing Economy, Kooperativen) usw.

   Immer geht es um Arrangements, die sich wesentlich auf die lokale Ebene beziehen und für die die Idee der Bürgerkommune eine sinnvolle Orientierung bietet: Hinsichtlich ihres sektorübergreifenden Charakters, ihres subsidiären Aufbaus, des Austarierens von geteilter Verantwortung, der demokratischen Form ihrer Aushandlung etc. Bislang sind diese politikfeldspezifischen Entwicklungsbemühungen auf der einen Seite und die Reformidee Bürgerkommune auf der anderen viel zu wenig verknüpft worden. In solchen Verknüpfungen kann das Leitbild Bürgerkommune sein Orientierung schaffendes Potenzial unter Beweis stellen und der Gefahr entgehen, letztlich abstrakt zu bleiben.
   Damit solche Synergien generiert werden können, kommt es darauf an, die Verknüpfungen dort herzustellen, wo die genannten Arrangements insbesondere ihre Wirkung entfalten sollen: im lokalen Raum der Kommunen. Sie müssen jedoch zugleich ermöglicht werden durch unterstützende Initiativen und ordnungspolitische Weichenstellungen der übergeordneten föderalen Ebenen.
4. *Das Leitbild Bürgerkommune kann sein Reformpotenzial dann entfalten, wenn zentrale Wissenslücken bezüglich seiner tatsächlichen Rolle in der kommunalen Praxis und bezüglich den seine Realisierung hemmenden und befördernden Faktoren gefüllt werden.*

Es fehlt in der Debatte über Bürgerkommune bislang die nötige wissenschaftliche Aufmerksamkeit und damit auch die öffentliche Anerkennung – etwa verglichen mit den kaum mehr übersehbaren Studien zu kommunalen Verwaltungsreformen bzw. zum New Public Management, aber auch im Kontrast zur Forschung über Zivilgesellschaft und freiwilliges Engagement. Die bislang dominierenden Lernpfade durch gute Beispiele, durch Strategiekataloge und Qualitätsmerkmale kommen an wahrnehmbare Grenzen. Offensichtlich ist ihre Überzeugungskraft begrenzt, wenn es um einen Transfer in die Fläche geht. Wissenschaft kann dazu beitragen, manifeste und latente Vorbehalte gegen das Leitbild Bürgerkommune zu reflektieren, womöglich zu entkräften und seinen Nutzen zu unterstreichen. Auch dazu nur einige wenige Hinweise:

- Sichtbarmachung des Standes der Entwicklung in Richtung Bürgerkommune in Deutschland – jährliche bzw. regelmäßige Fortschrittsberichte inklusive.
- Untersuchung des alltäglichen „Nutzens" von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung – Nur wenn möglichst alle Beteiligten (Verwaltung, Politik, Bürgerschaft) überzeugt werden können, dass eine Win-win-Konstellation zu erwarten ist bzw. ermöglicht werden kann, ist ein stärkerer Impuls in Richtung Bürgerkommune zu erwarten. Dies gilt für die Aufgabenübernahme durch die Bürgerschaft, aber auch für Formen der Koproduktion.
- Bilanz der Kosten (inklusive Verteilung) und des Aufwands, der notwendig ist, um eine institutionelle Verankerung des Konzepts Bürgerkommune in der nötigen Qualität zu gewährleisten.

  Auch diese Fragen gehören auf eine bundesweite „Forschungsagenda Zivilgesellschaft" (wie sie z. B. im Rahmen der BBE AG Zivilgesellschaftsforschung diskutiert wird), nicht allein eine immer detailliertere Vermessung des sog. „Dritten Sektors".

Literaturverzeichnis

Adam, M. (2000). Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN. Die EZ wird politischer. *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 41*, 272–274.

Alemann, U. v. (2000). Vom Obrigkeitsstaat zur Bürgergesellschaft. Zentrale Thesen und Begriffe über Bürgerkommunen. *Demokratische Gemeinde* 1, 6.

Articus, S. (2013*). Demokratie, Demokratie-Defekte und Bürgerbeteiligung. Rede anlässlich der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 24. April 2013 in Frankfurt am Main*. URL: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/fachinformationen/hv2013/hv2013 _rede_hgf_stand_27_mai.pdf, Abruf am 01.09.2017.

Backhaus-Maul, H., Nährlich, S., & Speth, R. (2009). *In eigener Regie! Plädoyer für eine bessere (Selbst)Steuerungs- und Leistungsfähigkeit der Bürgerschaft. Denkschrift Bürgergesellschaft*. Berlin 2009. URL: www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/Denkschrift_Buergergesellschaft_2009.pdf, Abruf am 01.09.2017.

Banner, G. (1999). Die drei Demokratien der Bürgerkommune. In: von Arnim, H. H. (Hrsg.), *Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für gute und bürgernahe Politik*. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Bd. 133. Speyer, (S. 133–162). Berlin: Duncker & Humblot.

Barber, B. (2014). *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven & London: Yale University Press.

Benz, A. et al. (Hrsg.) (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, A., & Dose, N. (2010a). Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A., Dose, N. (Hrsg.), *Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 13–36). 2., aktualisierte und veränderte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, A., & Dose, N. (Hrsg.) (2010b). *Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. 2., aktualisierte und veränderte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014*). Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Blanck, H. (2014). „Ohne Akzeptanz geht da schon mal gar nichts!". Jugendbeteiligung in Bremer Stadtteilen mit Ressourcenverantwortung.: *Nachrichten des Deutschen Vereins (NDV) (94) 6*, 264–270.

Blanke, B, Nullmeier, F., Reichard, C., & Wewer, G. (Hrsg.) (2011). *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4. Aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Blickle, P. (2000). *Kommunalismus. Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform*. 2 Bände. München: Oldenbourg.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2012). *Für eine Kultur der Mitverantwortung. Erster Engagementbericht. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen*. Berlin.

Böhm, B., Lübbers, J. (2011). Samtgemeinde Barnstorf – Auf dem Weg zur nachhaltigen Bürger/innenkommune. *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung* 01

Bogumil, J. (2001). Ist die kooperative Demokratie auf dem Vormarsch? Neue Formen der Bürgerbeteiligung. *Der Städtetag* 6, 32–36.

Bogumil, J. (2014). Zivilgesellschaftliche Modelle: Kommunalverwaltung und Bürgerkommune. In: König, K., Kropp, S., Kuhlmann, S., Reichard, C., Sommermann, K.-P., & Ziekow, J. (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*. (S. 415–432) Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, J. (1999). Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde. In: Kubicek, H., Braczyk, H.-J., & Klumpp, D. (Hrsg.), *Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft* (S. 51–61). Heidelberg.

Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2001a). Kommunale Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftliches Engagement. In: Heinze/Olk 2001, S. 549–567

Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2001b). Die Bürgerkommune – eine unsoziale Modewelle? *Demokratische Gemeinde 11*, 26f.

Bogumil, J., Holtkamp, L. (2002). Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Ergebnisse einer explorativen Studie. *Arbeitspapiere der Fernuniversität Hagen polis 55*.

Bogumil, J., Holtkamp, L., (2010). Die kommunale Ebene. In: Olk, T.,Klein, A., Hartnuß, B., (Hrsg), *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*. (S. 382–406). Wiesbaden: Springer Verlag.

Bogumil, J., Holtkamp, L., (2011). Bürgerkommune. In: Blanke, B., Nullmeier, F., Reichard, Ch., & Wewer, G., (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. (S.177–186). 4. aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden: Springer Verlag.

Bogumil, J., Holtkamp, L., & Schwarz, G. (2003). *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*. Berlin: Edition Sigma.

Brocke, H. (2005). Soziale Arbeit als Koproduktion. In: Projekt „Netzwerke im Stadtteil" (Hrsg.), *Grenzen des Sozialraums. Kritik eines Konzeptes – Perspektiven für Soziale Arbeit* (S. 235–260). Wiesbaden: VS Verlag.

Brockhoff, R. (2012). Corporate Governance ist Teil der Unternehmenspolitik. *neue caritas 2*, 16–20.

Bühlmann, M. (2013). Verbundenheit mit der Gemeinde. In: van Deth, J., Tausendpfund, M. (Hrsg.), *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen* (S. 329–358). Wiesbaden: Springer VS.

Crouch, C. (2008). *Postdemokratie*. Frankfurt am Main.

Dahme, H.-J., Wohlfahrt, N. (2015). *Soziale Dienstleistungspolitik*. Wiesbaden: Springer Verlag.

Der Paritätische Sachsen-Anhalt (Hrsg.). (2011). *Corporate Governance Kodex. Grundsätze guter und transparenter Führung*, Magdeburg. URL: http://www.paritaet-lsa.de/cms/files/brosch__re_grunds__tze_guter_und_transparenter_f__hrung.pdf, Abruf am 01.09.2017.

Dettling, W. (1998). Bürgergesellschaft – Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen. *Aus Politik und Zeitgeschichte 38*, 22–28.

[DStGB] Deutscher Städte- und Gemeindebund (2013a). *Stärkung der kommunalen Infrastruktur durch Kooperationen von Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Unternehmen*, DStGB-Dokumentation Nr. 88, Berlin.

[DStGB] Deutscher Städte- und Gemeindebund (2013b). *Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben und in der Stadtentwicklung*, DStGB-Dokumentation Nr. 117. Berlin.

Deutscher Städtetag (2011). *Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung*, Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin/Köln 2011.

Deutscher Städtetag (2013a). *Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages*, Berlin/Köln 2013.

Deutscher Städtetag (2013b). *Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie – beschlossen vom Hauptausschuss des Deutschen Städtetags am 7. November 2013 in Berlin*. URL: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/presse/2013/thesenpapier_lokale_demokratie_endfassung_ha_07_11_2013.pdf, Abruf am 15.01.2015.

[Difu] Deutsches Institut für Urbanistik (2013a). *Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur. Bausteine, Merkposten und Prüffragen*. Berlin: Difu.

[Difu] Deutsches Institut für Urbanistik (2013b). *Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung. Ergebnisse einer Kommunalbefragung*. Berlin: Difu.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2005). *Diakonischer Corporate Governance Kodex (DGK) – mit Erläuterungen*. URL: http://www.diakonie-rwl.de/cms/media//pdf/service/infomaterial/Diakonie-CGK.pdf, Abruf am 01.09.2017.

Eliasoph, N. (2011). *Making Volunteers. Civic Life after Welfare's End*. Princeton: Princeton UP.

Eliasoph, N. (2013). *The Politics of Volunteering*. Cambridge/Malden MA: Polity.

Embacher, S. (2011). „Ein inneres Geländer": kommunale Leitbilder für die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements. In: Klein, A., Fuchs, P., & Flohé, A. (Hrsg.), *Handbuch Kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich* (S. 247–257). Berlin: Lambertus.

Embacher, S., Roth, R. (2010). *Ein neuer Gesellschaftsvertrag. Rahmung für Corporate Citizenship*. Berlin: CCCD.

Embacher, S., Lang, S. (2008). *Lern- und Arbeitsbuch Bürgergesellschaft. Eine Einführung in zentrale bürgergesellschaftliche Gegenwarts- und Zukunftsfragen*. Bonn: Dietz.

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" Deutscher Bundestag (2002). *Bericht Bürgerschaftliches Engagements: auf dem Wege in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. Opladen: Leske + Budrich.

Erasmy, R. (2011). Mannheim auf dem Weg zur Bürgerstadt – Stärkung der bürgerschaftlichen Beteiligung und des bürgerschaftlichen Engagements. *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung* 01.

ESCAP – United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2006). *What is Good Governance?* URL: http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/ gg/governance.asp, Abruf am 11.01.2013.

Evers, A. (2005). Mehr als Regulierung. Zur Rolle kommunaler Politik und Verwaltung am Beispiel der Kindertagesstätten. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 3*, 39–47.

Evers, A. (2011). Wohlfahrtsmix und soziale Dienste. In: Evers, A., Heinze, R. G., Olk, T. (Hrsg.), *Handbuch Soziale Dienste* (S. 265–283). Wiesbaden: VS Verlag.

Evers, A., Klie, T., Roß, P.-S. (2015). Die Vielfalt des Engagements. Eine Herausforderung an Gesellschaft und Politik. *Aus Politik und Zeitgeschichte 14–15*, 3–9.

Evers, A., Ewert, B. (2010). Hybride Organisationen im Bereich sozialer Dienste. Ein Konzept, sein Hintergrund und seine Implikationen. In: Klatetzki, T. (Hrsg.), *Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen* (S. 103–128). Wiesbaden: VS Verlag.

Evers, A., Rauch, U., Stitz, U. (2002). *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen* (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderbd. 16). Berlin: Edition Stigma.

Evers, A., Ewert, B. (2010). Hybride Organisationen im Bereich sozialer Dienste. Ein Konzept, sein Hintergrund und seine Implikationen. In: Kaletzki, T. (Hrsg.), *Soziale personenbezogene Dienstleistungen* (S. 103–128). Wiesbaden: VS Verlag.

Evers, A., Olk, T. (Hrsg.) (1996a): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Evers, A.; Olk, T. (1996b). Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. In: Evers, A., Olk, T. (Hrsg.), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft* (S. 9–60). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Evers, A.; Rauch, U.; Stitz, U. (2002). *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen* (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderbd. 16). Berlin: Sigma.

Evers, A. (2004a). *Sektor und Spannungsfeld. Zur Politik und Theorie des Dritten Sektor.* Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor 27, Berlin. URL: http://www.dritte-sektor-forschung.de, Abruf am 30.06.2008.

Evers, A. (2004b): Wohlfahrtspluralismus. Es geht um mehr als Staat und Markt. *Aktive Bürgerschaft aktuell 4*, 3.

Faas, T. (2013). Wahlbeteiligung. In: van Deth, J., Tausendpfund, M. (Hrsg.), *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen* (S. 413–440). Wiesbaden: Springer Verlag.

Faber, H. (1984). Kommunalverfassung. In: Azzola, Axel u. a.: *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Reihe Alternativkommentare) (S. 72–107). Neuwied: Luchterhand.

Gabriel, O. (2013). Politische Partizipation In: van Deth, J., Tausendpfund, M. (Hrsg.), *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen* (S. 381–411). Wiesbaden: Springer Verlag.

Gagné, J. (2014). *Europawahl 2014 – warum die sozial gespaltene Wahlbeteiligung Europa schadet*. Einwurf: Zukunft der Demokratie 1. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Gemeindetag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2011): Themenheft Bürgerbeteiligung. *Die Gemeinde 21.*

Generali Zukunftsfonds, ISAB (2014). *Generali Engagementatlas 2015.* Köln: Generali Zukunftsfonds.

Gensicke, T., Geiss, S. (2010). *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009.* München: TNS Infratest.

Gesemann, F., Roth, R. (2014). *Engagement im Quartier. Endbericht*. Bonn: BBSR.

Gesemann, R., Roth, R. (2015). *Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. 2. überarbeitete Auflage*. Berlin: FES.

Gesemann, F., Roth, R., & Aumüller, J. (2012). *Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland*. Berlin und Bonn: BMVBS, BBSR, Integrationsbeauftragte.

Grande, E. (2012). Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme. *Politische Vierteljahresschrift 53*, 565–592.

Grunwald, K. (2001). *Neugestaltung der freien Wohlfahrtspflege. Management des organisationalen Wandels und die Ziele der Sozialen Arbeit*. Weinheim: Beltz Juventa.

Gualini, E. (2010). Zivilgesellschaftliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement in stadtentwicklungspolitischer Perspektive: kritische Überlegungen zur Thematik. In: Becker, E., Gualini, E., Runkel, C., & Graf Strachwitz, R. (Hrsg.), *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement* (S. 3–22). Stuttgart: Lucius & Lucius.

Häußermann, H. (2003). Die Neuerfindung der Stadtgesellschaft. Die wachsende Diskrepanz zwischen Aufgaben und finanziellen Möglichkeiten verlangt nach Reformen. *Das Parlament 37*, 1.

Heinelt, H. (2004). Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, A. (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 29–44). Wiesbaden: VS Verlag.

Heinelt, H., Lamping, W. (2015). *Wissen und Entscheiden. Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt am Main, München und Stuttgart*. Frankfurt, New York: Campus.

Heinze, R. (2009). *Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten*. Wiesbaden: VS Verlag.

Helmig, B., Boenigk, S. (2012). *Nonprofit Management*. München: Vahlen Verlag

Hodgson, L. (2004). Manufactured Civil Society: Counting the Cost. *Critical Social Policy 2*, 139–164.

Holtkamp, L., & Bogumil, J. (2007). Bürgerkommune und Local Governance. In: Schwalb, L., Walk, H. (Hrsg.), *Local Governance – Mehr Transparenz durch Bürgernähe?* (S. 231–250). Wiesbaden: VS Verlag.

Holtkamp, L., Bogumil, J., & Kißler, L. (2006). *Kooperative Demokratie. Das demokratische Potential von Bürgerengagement*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Holtkamp, L. (2000). *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung.

Hüther, G. (2013). *Kommunale Intelligenz. Potenzialentfaltung in Städten und Gemeinden*. Hamburg: edition Körber-Stiftung.

Jann, W., Wegrich, K. (2010). Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. In: Benz, A., Dose, N. (Hrsg.), *Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 175–200). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jessen, R., Reichardt, S., & Klein, A. (Hrsg.). *Zivilgesellschaft als Geschichte. Studien zum 19. und 20. Jahrhundert*. Wiesbaden: VS Verlag.

Kegelmann, J. (2007). *New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells*. Wiesbaden: VS Verlag.

KGSt (1993). *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung – Konturen – Umsetzung. KGSt-Bericht 5*. Köln: KGSt.

KGSt (1999). *Bürgerengagement – Chancen für Kommunen. KGSt-Bericht Nr. 6*. Köln: KGSt.

KGSt (2013). *Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM). KGSt-Bericht Nr. 5*. Köln: KGSt.

KGSt (2014). *Leitbild Bürgerkommune. KGSt-Bericht Nr. 3*. Köln: KGSt.

Kausmann, C.; Simonson, J.; Ziegelmann, J. P.; Vogel, C.; Tesch-Römer, C. (2016). *Länderbericht zum Deutschen Freiwilligensurvey 2014*. Berlin. URL: https://www.dza.de/fileadmin/dza/pdf/fws/FWS_Laenderbericht_ges_2016.09.13.pdf; Abruf am 01.10.2016.

Nullmeier, F. (2011). Governance sozialer Dienste. In: Evers, A., Heinze, R. G., Olk, T. (Hrsg.), *Handbuch Soziale Dienste* (S. 284–298). Wiesbaden: Springer Verlag.

Offe, C. (1975). Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene". In: Grauhan, R.-R. (Hrsg.), *Lokale Politikforschung* (S. 303–309). Band 2. Frankfurt/New York: Campus.

Osthorst, W., Prigge, R. (2003). *Qualifizierungsbaukasten Bürgerkommune. Bürgerbeteiligung, Bürgerkommune und Arbeitnehmerinteressen – Neue Handlungsformen im kommunalen Bereich*. Berlin: ver.di.

Ostrom, E. (1999). *Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Papadopoulos, Y. (2010). Governance und Demokratie. In: Benz, A., Dose, N. (Hrsg.), *Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 225–250). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Patze-Diordiychuk, P. (2012). Kommunale Mediationsstellen rechtlich verankern. *eNewsletter Bürgerbeteiligung 04*.

Petersen, T. (2015). Deutsche Fragen – deutsche Antworten. Ein Volk kommt zur Ruhe. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Januar 2015, S. 8.

Pierre, J., Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press LTD.

Plamper, H. (2000). *Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun?* Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 32. Düsseldorf.

Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (Hrsg.) (2012). *Deutscher Corporate Governance Kodex*. URL: http://www.corporate-governance-code.de/ger/download/kodex_2012/D_CorGov_Kodex_Entwurf_de.pdf, Abruf am 11.01.2013.

Rieger, G. (2012). Schwache Interessen in Governanceprozessen. In: Effinger, H., Borrmann, S., Gahleitner, B. S., Köttig, M., Kraus, B. & Stövesand, S. (Hrsg.), *Diversität und Soziale Ungleichheit. Analytische Zugänge und professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit* (S. 193 – 203). Berlin: Leske + Budrich.

Roß, P.-S. (2009). Koproduktion. Thesen zur analytischen, normativen und praktischen Weiterentwicklung einer Grundkategorie Sozialer Arbeit. In: Mühlum, A., Rieger, G. (Hrsg.), *Soziale Arbeit in Wissenschaft und Praxis* (S. 306–321). Festschrift für Wolf Rainer Wendt. Lage: Jacobs Verlag.

Roß, P.-S. (2012). *Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune*. Baden-Baden: Nomos.

Roß, P.-S., & Rieger, G. (2015). Governance. In: Otto, H.-U., Thiersch, H. (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit* (S. 644–657). 5. erweiterte Aufl. München: Ernst Reinhardt Verlag.

Roth, R. (2002). Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation* (S. 163–184). Bonn.

Roth, R. (2003a). Bürgerkommune – ein Reformprojekt mit Hindernissen. In: Dahme, H.-J., Otto, H.-U., Trube, A., & Wohlfahrt, N. (Hrsg.), *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat* (S. 103–125). Opladen: Leske + Budrich.

Roth, R. (2003b). *Bürgergesellschaft und Bürgerkommune – Leitbilder für Gewerkschaften?* (Manuskript). URL: www.verdi.de/positionen/sicht.weisen/sichtweisen_2, Abruf am 21.04.2011.

Roth, R. (2009). Die Bedeutung des Bürgerschaftlichen Engagements für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen. *BBE-Newsletter 12*.
Roth, R. (2011). *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation*. Hamburg: edition Körber-Stiftung.
Roth, R. (2014). Bürgerhaushalte International – Was können wir aus den weltweiten Erfahrungen mit Bürgerhaushalten lernen? *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03*.
Roth, R. (2016). Gewinnwarnung – Anmerkungen zur wundersamen Engagementvermehrung des Freiwilligensurveys 2014. *BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland*, 10/2016, S. 1–7, URL: http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2016/05/newsletter-10-roth.pdf, Abruf am 01.12.2016.
Roth, R. (2017). Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten. In: Groß, T. u. a. (Hrsg.), *Engagierte Migranten. Teilhabe in der Bürgergesellschaft* (S. 61–74). Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
Roth, R., Wezel, H. (2013). *Befragung von CIVITAS-BotschafterInnen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
Sachße, C. (2002). Traditionslinien bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte 9*, 3–5.
Schade, J. (2002). *„Zivilgesellschaft" – eine vielschichtige Debatte. INEF Report Nr. 59* (Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg). Duisburg.
Schäfer, A. (2015). *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Frankfurt/New York: Campus.
Schäfer, A., Vehrkamp, R., & Gagné, J. (2013): *Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
Schäfer, R. (2001). *Bürgerkommune – Motor des gemeindlichen Fortschritts? Chancen und Risiken der aktiven Bürgergesellschaft* (Manuskript). URL: http://home.t-online.de/home/ RoSchaefer/buergkom.pdf, Abruf am 07.07.2004.
Schäfer, R. (2002). Kommunen auf dem Weg zu neuem Leitbild. Lokale Agenda und das Leitbild der Bürgerkommune. *Stadt und Gemeinde 10*, 391–396.
Sarcinelli, U., König, M., & König, W. (2011): Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Verwaltungsreform. *Aus Politik und Zeitgeschichte 7*, 32–39.
Schiller, Theo (2014). Partizipation in deutschen Bundesländern – Effekte und Entwicklungen von direkter Demokratie. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Partizipation im Wandel* (S. 185–233). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
Schmidt, J. (2007). *Zivilgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement von der Antike bis zur Gegenwart. Texte und Kommentare*. Hamburg: Rowohlt.
Schnaudt, C. (2013). Politisches Vertrauen. In: van Deth, J., Tausendpfund, M. (Hrsg.), *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen* (S. 297–328). Wiesbaden: Springer Verlag.
Schubert, H. (2010). Governance sichert Legitimität. Organisationale Aspekte in der Sozialwirtschaft. *Blätter der Wohlfahrtspflege 157*, 214–216.
Schubert, H. (2010). Governance sichert Legitimität. Organisationale Aspekte in der Sozialwirtschaft. *Blätter der Wohlfahrtspflege 157*, 217–220.
Schweitzer, H. (Hrsg.) (2014). *Bürgerkommune. Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches Engagement und kommunale Genehmigungsverfahren*. Norderstedt: BoD.

Selle, K. (1994). *Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln*. Dortmund: TU Dortmunder Beiträge zur Raumplanung.

Selle, K. (Hrsg.) (1996). *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden/Berlin: Bauverlag.

Simonson, J.; Vogel, C.; Tesch-Römer, C. (Hrsg.) (2016a). *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). URL: https://www.bmfsfj.de/blob/93916/af9d3caa4c878c55adb40790013a262d/freiwilligensurvey-2014-langfassung-data.pdf, Abruf am 01.10.2016.

Simonson, J., Vogel, C. & Tesch-Römer, C. (2016b). Was die Engagementforschung vom neuen Freiwilligensurvey lernen kann. Replik auf den Beitrag von Roland Roth „Gewinnwarnung – Anmerkungen zur wundersamen Engagementvermehrung des Freiwilligensurveys 2014" im BBE-Newsletter 10/2016. *BBE- Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland*, 11/2016. URL: http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2016/06/newsletter-11-simonson-vogel-tesch-roemer.pdf, Abruf am 01.11.2016.

Speckbacher, G. (2007). Stakeholder-orientiertes Performance Management und Nonprofit Governance. In: Badelt, C., Meyer, M., & Simsa, R. (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management* (S. 581–595). 4., überarbeitete Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Sprißler, T. (2011). Herrenberg: Auf dem Weg zur Mitmach-Stadt. *Die Gemeinde (134) 21*, 920–921.

Städtetag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2012). *Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik*. Stuttgart.

Stiftung Mitarbeit (Hrsg.) (2008). *Mitmachen – Mitgestalten – Mitentscheiden. Strategien für eine lebendige Bürgerkommune*. Bonn: Stiftung Mitarbeit.

Tausendpfund, M. (2013). Haltungen zur Europäischen Union. In: van Deth, J., Tausendpfund, M. (Hrsg.), *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen* (S. 241–267). Wiesbaden: Springer Verlag.

Theuvsen, L., Schauer, R., & Gmür, M. (Hrsg.) (2010). Stakeholder-Management in Nonprofit-Organisationen. Theoretische Grundlagen, empirische Ergebnisse und praktische Ausgestaltungen. 9. Internationales NPO-Forschungscolloquium 2010, Georg-August-Universität Göttingen, 18. und 19. März 2010. Eine Dokumentation. Linz.

Therborn, G. (2013). *The Killing Fields of Inequality*. Cambridge: Cambridge University Press.

van Deth, J. (Hrsg.) (2014). *Demokratie in der Großstadt. Ergebnisse des ersten Mannheimer Demokratie Audit*. Wiesbaden: VS Verlag.

van Deth, J. (2013). Politisches Interesse. In: van Deth, J., Tausendpfund, M. (Hrsg.), *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen* (S. .271–296). Wiesbaden: Springer Verlag.

van Deth, J.; Tausendpfund, M. (Hrsg.) (2013). *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen*. Wiesbaden: Springer VS.

Vandamme, R. (2011). Bürgerorientierung in der Kommunalverwaltung: Ansätze und Perspektiven. In: Klein, A., Fuchs, P., & Flohé, A. (2011): *Handbuch Kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich* (S. 258–269). Berlin: Lambertus

VDI (Verein Deutscher Ingenieure) (2014). *Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten* (VDI 7000). Düsseldorf: VDI.

Vogt, L. (2005). *Das Kapital der Bürger. Theorie und Praxis zivilgesellschaftlichen Engagements*. Frankfurt/M.: Campus.

Voss, K. (Hrsg.) (2014): *Internet und Partizipation*. Wiesbaden: Springer Fachmedien

Vowe, G. (2014): Digital Citizens und Schweigende Mehrheit: Wie verändert sich die politische Beteiligung der Bürger durch das Internet? Ergebnisse einer kommunikationswissenschaftlichen Langzeitstudie. In: Voss, S. 25–52.

Walk, H. (2009). Krise der Demokratie und die Rolle der Politikwissenschaft. *Aus Politik und Zeitgeschichte 12*, 22–27.

Wendt, W. R. (2005). Die generelle Rolle und Bedeutung von Case Management in Humandiensten. *Case Management 1*, 3–9.

Wendt, W. R. (2010). Versorgungsmix. Wohlfahrt neu gemischt. *sozialwirtschaft 6*, 10–12.

Winkel, O. (2013). Perspektiven der Bürgerkommune in Deutschland – von der kleinen Demokratie zur erweiterten Partizipation? *Verwaltung & Management 3*, 123–135.

Ziekow, J. (2012): *Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie* (Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag). München: C.H. Beck.

Daseinsvorsorge aus rechtswissenschaftlicher Perspektive

Thorsten Ingo Schmidt

1 Einführung

Der Begriff der Daseinsvorsorge im deutschen Recht geht auf Forsthoff zurück und ist mit dem Verständnis eines fürsorgenden Staates verbunden. Fragen nach dem rechtlichen Gehalt der kommunalen Verpflichtung zur Daseinsvorsorge werden immer wieder diskutiert und dies angesichts der Finanzsituation der Kommunen zunehmend verschärft. Im demografischen Wandel stellen sich Probleme der Daseinsvorsorge überdies in vielerlei Hinsicht neu. Für einige Kommunen, die von einem starken Bevölkerungsrückgang betroffen sind, wird die Erfüllung von mit der Daseinsvorsorge im engeren Sinne (Wasser, Strom, Nahverkehr) verbundenen Aufgaben infrage gestellt. Insbesondere in ländlichen Regionen werden Fragen aufgeworfen, wie die ebenfalls zur Daseinsvorsorge gehörenden Aufgaben der gesundheitlichen Versorgung garantiert werden können. Der Fachkräftemangel im Bereich Medizin und Pflege und Tendenzen der Ökonomisierung des Gesundheitswesens führen dazu, dass in einigen Regionen eine hoch problematische Unterversorgung besteht. Durch den Struktur- und Kulturwandel in den Kommunen werden Balancen der Daseinsvorsorge berührt, die sich etwa auf den Bereich der Sicherheit und den Katastrophenschutz beziehen (freiwillige Feuerwehr). Durch Veränderungen von Nachbarschaftsstrukturen und den Rückgang Ehrenamtlicher in traditionellen Organisationen im Bereich Sport, Kultur und Soziales sind in der Vergangenheit vorausgesetzte Beiträge von gemeinnützigen Organisationen zur Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge gefährdet. In Zeiten stärkerer

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_6

Ökonomisierung vieler Lebensbereiche, angesichts der begrenzten Steuerungsfähigkeit des Staates, der Finanzknappheit in vielen Kommunen und einer stärker segmentierten Politik, deren Effekte sich auch und gerade auf der kommunalen Ebene zeigen, stellen sich mit neuer Relevanz Fragen nach dem Verständnis, dem Gegenstand, den Verpflichtungen und Kompetenzen der Daseinsvorsorge. Dabei geht es auch darum, den juristischen Gehalt dessen, was unter Daseinsvorsorge verstanden wird, zu bestimmen.

Die vorliegende von der Zweiten Engagementberichtskommission der Bundesregierung in Auftrag gegebene rechtswissenschaftliche Expertise arbeitet den Kerngehalt der Daseinsvorsorge im Sinne der Existenzsicherung der Bürgerinnen und Bürger[1] heraus und bestimmt das Verhältnis der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge zur politischen Aushandlung kommunaler Aufgaben auf kommunaler Ebene. Ferner stellt sie die unterschiedlichen Wege der Einlösung der Daseinsvorsorgeverpflichtungen dar und skizziert das Verhältnis der territorialen Daseinsvorsorge zu den daseinsvorsorgerelevanten bundesrechtlichen Rahmenbedingungen und Steuerungsmechanismen in den ausgewählten Politikbereichen.

Näher bestimmt und diskutiert werden der Inhalt der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene auf der Grundlage der verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungskompetenz der Kommunen aus Artikel 28 GG und den sich aus dem jeweiligen Kommunalverfassungsrecht ergebenden Aufgaben und Zuständigkeiten. Das deutsche Verständnis von Daseinsvorsorge wird in Beziehung gesetzt zu der europarechtlichen Anschauung von Diensten von allgemeinen wirtschaftlichen Interessen gemäß Artikel 106 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Die wichtigsten Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Expertise zur Daseinsvorsorge sind vorangestellt (2). Sie werden in dem Gutachten näher erläutert, das ausgehend von dem in der Rechtswissenschaft verwendeten Begriff der Daseinsvorsorge (3) zunächst deren Gegenstand betrachtet (4). Anschließend werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Daseinsvorsorge untersucht (5) und deren einfachgesetzliche Ausgestaltung analysiert (6). Daran anknüpfend wird einerseits die Verpflichtung der Kommunen und anderer Hoheitsträger zur Daseinsvorsorge (7), andererseits deren Kompetenzen zur Daseinsvorsorge erkundet (8), um die Daseinsvorsorge sodann in das Spektrum kommunaler Aufgaben einordnen zu können (9). Dies bereitet den Boden, um das Verhältnis der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge zur politischen Aushandlung kommunaler Aufgaben zu klären (10).

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Beitrag nicht durchgehend die männliche und weibliche Form genannt. Selbstverständlich sind immer beide Geschlechter gemeint.

Schließlich weitet sich der Blick zum Europarecht, indem das Verhältnis der Daseinsvorsorge zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse untersucht wird (11).

Gegenstand dieses Gutachtens sind ausschließlich rechtswissenschaftliche Fragestellungen, nicht aber verwaltungs- oder sozialwissenschaftliche Untersuchungsaufträge.

2 Zusammenfassung

Der Begriff der Daseinsvorsorge wurde durch Forsthoff in die Rechtswissenschaft eingeführt. Dabei verwendete er ihn in einem zunehmend größeren Umfang; zunächst beschränkt auf die Bereitstellung existenziell notwendiger Leistungen und Güter für den Einzelnen, in der Folge ausgedehnt auf weitere für das menschliche Dasein nützliche Leistungen und Güter im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist vom Ausgangspunkt her ein deskriptiver, kein normativer Begriff, der aber durch seine Verwendung in Gesetzen zu einem juristischen Begriff transformiert wird (Teil 3).

Der Gegenstand der Daseinsvorsorge kann nach der Art der Leistung und den Leistungsempfängern unterschieden werden. Nach der Art der Leistung ist zwischen notwendigen, nützlichen und Luxusleistungen zu differenzieren. Die Einordnung einer einzelnen Leistung in eine dieser drei Gruppen kann sich dabei im Laufe der Zeit nach den gesellschaftlichen Auffassungen und den finanziellen Möglichkeiten ändern. Nach dem Leistungsempfänger ist zwischen Leistungen an die aus Einzelnen bestehende Allgemeinheit und Leistungen an Gruppen zu unterscheiden (Teil 4).

Es bestehen keine ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Daseinsvorsorge. Die Erbringung notwendiger Leistungen der Daseinsvorsorge lässt sich aber ggf. auf grundrechtliche Schutzpflichten im Interesse der Empfänger zurückführen. Die Kompetenz der Kommunen zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge ist teils im Kern-, teils im Randbereich der Garantie kommunaler Selbstverwaltung verankert. Zudem beeinflussen die Staatsprinzipien und Staatsziele die Daseinsvorsorge. Diese umfasst einige Elemente des Sozialstaatsprinzips. Zudem ist der Erhalt grundlegender Leistungen der Daseinsvorsorge die Voraussetzung zur Ausübung demokratischer Rechte. Das Rechtsstaatsprinzip indes betrifft vor allem die Form der Gewährung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Aus dem Bundesstaatsprinzip folgt, dass jede hoheitliche Ebene im Rahmen ihrer Kompetenzen Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen kann. Auch zwischen dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Daseins-

vorsorge besteht eine enge Beziehung. Denn der Schutz der Lebensgrundlagen ist die Voraussetzung für menschliches Leben, was im weitesten Sinne auch eine Form der Daseinsvorsorge darstellt. Weitere Staatsstrukturprinzipien wie die Kulturstaatlichkeit finden sich auf Ebene der Landesverfassungen und sprechen für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge auch über die Befriedigung existenzieller Bedürfnisse hinaus (Teil 5).

Die bundesrechtlichen Vorschriften zur Daseinsvorsorge vermitteln ein sehr heterogenes Bild. Obgleich auch auf der Ebene der einfachen Bundesgesetzgebung bzw. der Verordnungsgebung eine trennscharfe Bestimmung der Daseinsvorsorge nicht gegeben ist, lassen sich daraus doch mehrere Folgerungen ziehen: Oft beschränken sich die bundesrechtlichen Regelungen auf die Feststellung, dass eine Aufgabe zur Daseinsvorsorge gehört (Wasser, öffentlicher Personennahverkehr – ÖPNV). Zum Teil betonen sie darüber hinausgehend den hohen Rang der Daseinsvorsorge (staatsrechtliche Zusammenarbeitsgesetze, Raumordnung, Gefahrenabwehr). Dies geht teils mit einer Privilegierung der Daseinsvorsorge einher (Finanzhilfen, Kreditwesen), kann auf der anderen Seite aber auch strengere Regelungen für die die Daseinsvorsorge erbringenden Stellen bedeuten (Umweltinformation). Schließlich wird über die Daseinsvorsorge die Verknüpfung zum Europarecht hergestellt (Teil 6).

Hauptadressat der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge ist die öffentliche Verwaltung sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene. Aber auch die Regierung hat Aufgaben der Daseinsvorsorge zu erfüllen durch Überwachung der nachgeordneten daseinsvorsorgenden Verwaltungsbehörden, finanzielle Unterstützung von Aufgaben der Daseinsvorsorge anderer Träger sowie Geltendmachung von Gesichtspunkten der Daseinsvorsorge auf europäischer Ebene. Der Gesetzgeber ist zwar an die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Daseinsvorsorge gebunden, aber angesichts des Demokratieprinzips, des Wahlrechts und des Budgetrechts verbleibt ihm doch ein erheblicher Spielraum bei deren Umsetzung. Auch die Rechtsprechung trifft eine eigene Daseinsvorsorgeverantwortung, vor allem überwacht sie aber die Verpflichtung der Verwaltung zur Daseinsvorsorge. Formell privatisierte Unternehmen sind ebenso zur Daseinsvorsorge verpflichtet wie die öffentliche Verwaltung, wobei aber in der rechtstechnischen Umsetzung gewisse Unterschiede bestehen. Bei materiell privatisierten Unternehmen hingegen verbleibt nur bei besonderer gesetzlicher Anordnung eine Daseinsvorsorgeverpflichtung, etwa im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Universaldienstleistungspflicht oder privatrechtlich bei monopolartiger Verfügung über eine existentiell notwendige Leistung. In Fällen funktioneller Privatisierung erfüllen die eingeschalteten Privaten nur Hilfstätigkeiten, weshalb die eigene Verpflichtung der von ihnen unterstützten Verwaltung maßgebend bleibt (Teil 7).

Was die Regelungskompetenz zur Daseinsvorsorge anbelangt, so besteht typischerweise keine alleinige Zuständigkeit einer Normsetzungsebene, sondern Bundes- und Landesgesetze sowie kommunale Satzungen wirken zusammen. Je notwendiger eine Leistung der Daseinsvorsorge ist, desto größer ist üblicherweise die gesetzliche Regelungsdichte. Die Aufgabe der Daseinsvorsorge wird vorwiegend in privatrechtlichen Organisationsformen wahrgenommen, aber auch öffentlich-rechtliche Formen sind dazu geeignet. Dabei kann die Daseinsvorsorge sowohl durch privatrechtliche als auch durch öffentlich-rechtliche Handlungsformen erbracht werden. Die Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge ist sehr heterogen ausgestaltet. Es dominieren benutzerbezogene Forderungen, sei es in Form privatrechtlicher Preise, sei es in Gestalt öffentlich-rechtlicher Beiträge und Gebühren. Zahlreiche Einrichtungen der Daseinsvorsorge können allein auf dieser Grundlage nicht kostendeckend betrieben werden, weshalb es ergänzender Zuschüsse der Hoheitsträger bedarf. Diese sind in der Regel aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu begleichen, während gesonderte, zweckgebundene Daseinsvorsorgeabgaben derzeit nicht erhoben werden (Teil 8).

Die Aufgaben der Daseinsvorsorge stellen vorwiegend pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben der kommunalen Leistungsverwaltung dar (Teil 9).

Der Vertretungskörperschaft kommt bei der Entscheidung über die Aufnahme, den Betrieb oder die Einstellung einer kommunalen Leistung der Daseinsvorsorge entscheidendes Gewicht zu. Der Hauptverwaltungsbeamte tritt vor allem in Stadien der Vorbereitung und Durchführung ihrer Beschlüsse sowie bei Geschäften der laufenden Verwaltung in Erscheinung. Der Kommunalaufsichtsbehörde hingegen kommt nur eine geringe Rolle zu, weil sie bei Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Kommunen auf eine bloße Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt ist (Teil 10).

Die Kommunen sind einerseits an das europäische Primär- und Sekundärrecht gebunden, was ihre Aktivitäten der Daseinsvorsorge einschränken kann. Andererseits wird die kommunale Selbstverwaltung einschließlich der Daseinsvorsorge inzwischen auch primärrechtlich gewährleistet. Für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gelten nach Art. 106 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) grundsätzlich die Vorschriften der europäischen Verträge, allerdings besteht nach Art. 14 AEUV eine besondere Funktionsgarantie für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, welche durch das ergänzende Protokoll Nr. 26 noch präzisiert wird. Das Verhältnis zwischen diesen Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und der Daseinsvorsorge lässt sich am besten nach Art zweier sich schneidender Kreise mit einer großen Schnittmenge und zwei deutlich kleineren Differenzmengen beschreiben (Teil 11).

3 Begriff der Daseinsvorsorge

Um sich dem Begriff der Daseinsvorsorge zu nähern, sollen zunächst seine Entstehung (3.1) und sein Umfang (3.2) betrachtet werden, bevor darauf aufbauend die Art des Begriffes und seine Transformation (3.3) analysiert werden.

3.1 Entstehung des Begriffs

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist – soweit ersichtlich – im rechtswissenschaftlichen Schrifttum von Ernst Forsthoff entwickelt worden. Dabei sind vier Fixpunkte seines Denkens in chronologischer Hinsicht zu unterscheiden, die durch entsprechende Publikationen hervorgehoben sind.[2] Diese sind die 1938 erschienene Monografie *„Die Verwaltung als Leistungsträger“* (3.1.1), der 1957 gehaltene Vortrag *„Die Daseinsvorsorge und die Kommunen“* (3.1.2), die aus dem Jahr 1971 stammende Monografie *„Der Staat der Industriegesellschaft“* (3.1.3) sowie schließlich die zwei Jahre später erschienene letzte Auflage seines Lehrbuchs des Allgemeinen Verwaltungsrechts (3.1.4).

3.1.1 Monografie *„Die Verwaltung als Leistungsträger“* (1938)

In der 1938 erschienenen Monografie *„Die Verwaltung als Leistungsträger“* findet sich folgende Nominaldefinition der Daseinsvorsorge:

> „Diejenigen Veranstaltungen, welche zur Befriedigung des Appropriationsbedürfnisses getroffen werden, bezeichne ich als Daseinsvorsorge. Dabei soll die schwierige Frage, ob sich hier die notwendigen und die Luxusbedürfnisse scheiden lassen und wie diese Scheidung zu vollziehen sein würde, als in diesem Zusammenhang nicht wesentlich beiseite bleiben. Die Verantwortung für die Befriedigung dieser Appropriationsbedürfnisse nenne ich Daseinsverantwortung“
>
> (Forsthoff 1938, S. 6).

3.1.2 Vortrag „Die Daseinsvorsorge und die Kommunen“ (1957)

In dem 1957 anlässlich der Jahrestagung des Verbandes kommunaler Unternehmen gehaltenen Vortrag variiert Forsthoff seine Nominaldefinition dann wie folgt:

2 Zur Entwicklung des Forsthoff`schen Konzepts siehe auch Kersten 2005, S. 543ff.

> „Was in Erfüllung dieser Aufgabe [der Daseinsermöglichung des modernen Menschen ohne Lebensraum] notwendig ist und geschieht, nenne ich Daseinsvorsorge"
> (Forsthoff 1957, S. 7).

Er ergänzt:

> „Der perfekt bediente Endverbraucher ist keineswegs das Leitbild einer richtig organisierten Daseinsvorsorge, vielmehr ist es der in seinen Daseinsbedingungen im Maße des Möglichen gesicherte Bürger"
> (ebd., S. 11).

3.1.3 Monografie *„Der Staat der Industriegesellschaft"* (1971)

In der 1971 erschienenen Monografie *„Der Staat der Industriegesellschaft"* findet sich dann folgende Umschreibung der Daseinsvorsorge:

> „Der Umfang der im Rahmen der Daseinsvorsorge zu erbringenden Leistungen ist nicht abstrakt zu bestimmen. Sicher gehört alles dazu, was zur Fristung der physischen Existenz erforderlich ist. Aber darüber hinaus wird man auch das hinzuzurechnen haben, was nach den technischen und finanziellen Möglichkeiten zur normalen Ausstattung des modernen Daseins gehört, wie etwa der Fernseh-Empfang, Es ist zuzugeben, dass der Begriff der Daseinsvorsorge, gemessen an der Prägnanz rechtsstaatlicher Begriffe, eine gewisse Unschärfe aufweist. Das ist aber deshalb kein durchschlagender Einwand, weil die Daseinsvorsorge im Begriffssystem der rechtsstaatlichen Verfassung von vornherein nicht unterzubringen ist. Er gehört den Staatswissenschaften an, wie sie im 18. Jahrhundert verstanden wurden"
> (Forsthoff 1971, S. 76f.).

Forsthoff fügt hinzu:

> „Freiheit bedeutet Distanz des einzelnen zum Staat. Hinsichtlich der Daseinsvorsorge ist jedoch das Interesse des einzelnen genau gegenläufig: es geht auf die gesicherte Teilhabe an deren Leistungen. Diese Teilhabe verfassungsrechtlich abzusichern muß aber an der gekennzeichneten Logik und Struktur der rechtsstaatlichen Verfassung scheitern"
> (ebd., S. 78).

Zum Verhältnis zwischen der Daseinsvorsorge und der Verfassung bemerkt er:

> „Die Daseinsvorsorge steht im Widerspruch zur politisch verstandenen Verfassung. Sie wirkt entpolitisierend“
>
> (ebd., S. 79).

Er ergänzt:

> „Die Daseinsvorsorge ist, wie diese Feststellungen zeigen, der politischen Verfassung existentiell überlegen. Sie erweist ihre Überlegenheit, indem sie stark genug ist, ihr Grenzen zu setzen“
>
> (ebd.).

3.1.4 Lehrbuch des Allgemeinen Verwaltungsrechts (1973)

Die letztmalige Fassung der Daseinsvorsorge findet sich dann in der zehnten Auflage seines Lehrbuchs des Allgemeinen Verwaltungsrechts aus dem Jahr 1973. Dort heißt es:

> „Denn es darf als selbstverständlich gelten, daß sich die Vorsorge der öffentlichen Verwaltung nicht auf die elementaren Bedürfnisse der Menschen zu beschränken braucht. Alles, was von seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmte Personenkreise in den Genuß nützlicher Leistungen zu versetzen, ist Daseinsvorsorge“
>
> (Forsthoff 1973, S. 370).

3.2 Umfang des Begriffs

Diese variantenreichen Beschreibungen des Begriffs der Daseinsvorsorge bei ihrem rechtswissenschaftlichen Erfinder Forsthoff selbst vermitteln bereits einen ersten Eindruck davon, welche verschiedenen Anwendungsbereiche diesem Begriff zukommen können. Insofern sind ein enger (3.2.1), ein mittlerer (3.2.2), ein weiter (3.2.3) und ein nahezu kaum noch begrenzter Begriffsumfang (3.2.4) denkbar.

3.2.1 Enger Umfang

Der engste mögliche Begriffsumfang beschränkt die Daseinsvorsorge auf die Befriedigung der elementaren Bedürfnisse durch Erbringung lebensnotwendiger Leistungen. Dieser Begriffsumfang ist in allen Umschreibungen der Daseinsvorsorge durch Forsthoff enthalten.

3.2.2 Mittlerer Umfang

Bei einem mittleren Begriffsumfang hingegen werden zusätzlich zu den elementaren Notwendigkeiten auch gehobene Bedürfnisse erfasst, die durch Leistungen befriedigt werden sollen. In der ursprünglichen Darstellung Forsthoffs aus dem Jahr 1938 ist diese Differenzierung noch nicht ausgesprochen, aber bereits in dem Vortrag aus dem Jahr 1957 ist sie angelegt in der Wendung der „im Maße des Möglichen gesicherte[n] Bürger“ (Forsthoff 1957, S. 11). Später spricht Forsthoff (1973, S. 370) dann von den „nützliche[n] Leistungen“ zur Befriedigung dieser gehobenen Bedürfnisse. So verwendet er den Begriff der Daseinsvorsorge in zunehmend größerem Umfang und bezieht auch für das menschliche Dasein nützliche Leistungen und Güter im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich ein.

3.2.3 Weiter Umfang

Über diese gehobenen Bedürfnisse gehen noch die Luxusbedürfnisse hinaus. Werden Leistungen zu ihrer Befriedigung erbracht, erscheint fraglich, ob diese noch zur Daseinsvorsorge zu rechnen sind.[3] Hier befindet man sich in einer begrifflichen Grauzone. Forsthoff hat 1938 die Abgrenzung dieser Luxusbedürfnisse explizit als „nicht wesentlich“ beiseite gelassen (Forsthoff 1938, S. 6).

3.2.4 Weitestmöglicher Umfang

Der weitestmögliche Umfang des Begriffs der Daseinsvorsorge wäre erreicht, wenn jedes denkbare Bedürfnis befriedigt würde und keine weiteren Begehren mehr vorhanden wären. In den Worten Forsthoffs handelte es sich um den „perfekt bediente[n] Endverbraucher“, der „keineswegs das Leitbild einer richtig organisierten Daseinsvorsorge [ist]“ (Forsthoff 1957, S. 11).

3 Siehe dazu Abschnitt 4.1.3.

3.3 Art und Transformation des Begriffs der Daseinsvorsorge

Was die Art des Begriffs der Daseinsvorsorge angeht, so stellt dieser vom Ausgangspunkt her einen deskriptiven, keinen normativen Begriff dar.[4] Bei der Daseinsvorsorge handelt es sich zunächst um einen verwaltungswissenschaftlichen, keinen verwaltungs*rechts*wissenschaftlichen Begriff. Forsthoff selbst spricht von einem staatswissenschaftlichen Begriff (Forsthoff 1971, S. 76f.). Soweit der Begriff der Daseinsvorsorge aber in Gesetzen verwendet wird, transformiert ihn dies von einem außerjuristischen zu einem juristischen Begriff.[5] Dabei werden die Unsicherheiten, die mit dem Inhalt und damit auch dem Umfang des außerjuristischen Begriffs verbunden sind, in die Rechtswissenschaft hineingetragen.

3.4 Zwischenergebnis

Der Begriff der Daseinsvorsorge wurde durch Forsthoff in die Rechtswissenschaft eingeführt. Dabei verwendete er ihn in zunehmend größeren Umfang; zunächst beschränkt auf die Bereitstellung existenziell notwendiger Leistungen und Güter für den Einzelnen, in der Folge ausgedehnt auf weitere für das menschliche Dasein nützliche Leistungen und Güter im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist vom Ausgangspunkt her ein deskriptiver, kein normativer Begriff, der aber durch seine Verwendung in Gesetzen zu einem juristischen Begriff transformiert wird.

4 Gegenstand der Daseinsvorsorge

Eng mit dem Begriff der Daseinsvorsorge hängt ihr Gegenstand zusammen. Da bei der Daseinsvorsorge Leistungen (4.1) an einen Leistungsempfänger (4.2) erbracht werden, ist zwischen beiden zu differenzieren. Die Person des Leistenden hingegen wird im Rahmen der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge erörtert.[6]

4 Wie hier Burgi 2012, § 17, Rn. 13; Maurer 2011, § 1, Rn. 16a; siehe auch Krajewski Verwaltungsarchiv 99 (2008), S. 174 (177f.).

5 Siehe dazu Abschnitt 6.

6 Siehe Abschnitt 7.

4.1 Unterscheidung nach der Leistung

Was die Unterscheidung des Gegenstands der Daseinsvorsorge nach der Leistung anbelangt, so wird die bereits bei der Erörterung des Umfangs des Begriffs vorgenommene Unterteilung wieder aufgenommen, wonach notwendige (4.1.1), nützliche (4.1.2) und Luxusleistungen (4.1.3) zu trennen sind. Zudem ist zu fragen, ob auch darüber hinaus noch weitere Leistungen von der Daseinsvorsorge umfasst sein können (4.1.4). Schließlich kann die Zurechnung der Leistungen zu den einzelnen Stufen Wandlungen unterworfen sein (4.1.5).

4.1.1 Notwendige Leistungen

Notwendige Leistungen sind Leistungen, die für das menschliche Überleben erforderlich sind. Werden diese Leistungen nicht erbracht, ist die Existenz des Menschen selbst bedroht. Zu den notwendigen Leistungen zählen zum Beispiel die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung. Solche notwendigen Leistungen werden bereits in Forsthoffs (1938, S. 6) erstmaliger Umschreibung und seitdem – soweit ersichtlich – auch von jedem anderen juristischen Autor zur Daseinsvorsorge gerechnet.

Allerdings gibt es daneben auch andere lebensnotwendige Leistungen, die bislang nicht der Daseinsvorsorge zugeordnet worden sind, beispielsweise die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln. Dies dürfte darin begründet sein, dass sich der Einzelne diese Leistungen derzeit noch selbst beschaffen kann und nicht auf ein – insbesondere leitungsgebundenes – Verteilungssystem angewiesen ist. Dies schließt aber nicht aus, dass es zukünftig auch hier noch zu Erweiterungen des Gegenstands der Daseinsvorsorge kommen könnte, etwa wenn die individuelle Beschaffung solcher Güter wegen Produktions- oder Verteilungsschwierigkeiten nicht mehr zu gewährleisten wäre.

4.1.2 Nützliche Leistungen

Nützliche Leistungen sind solche Leistungen, die für ein menschliches Überleben zwar nicht lebensnotwendig, aber förderlich sind. Sie sind in einer gedachten Bedürfnispyramide der Leistungen nach unten zu den notwendigen Leistungen, nach oben zu den Luxusleistungen abzugrenzen.

Während der Kreis der notwendigen Leistungen rein tatsächlich aus den physisch-biologischen Bedingungen des Menschen bestimmt werden kann, steht der Kreis der nützlichen Leistungen nicht in gleicher Weise fest; hier tritt vielmehr der Vergleich zu der Lebenssituation anderer Menschen in derselben Gesellschaft und

in derselben Epoche in den Vordergrund. Dies betont Forsthoff mit seiner Formulierung, dass zur Daseinsvorsorge auch alles zählt, „was nach den technischen und finanziellen Möglichkeiten zur normalen Ausstattung des modernen Daseins gehört“ (Forsthoff 1971, S. 76f.). Dies hat im Lauf der Jahrzehnte zu einer Ausdehnung des Kreises der als nützlich verstandenen Leistungen geführt: So zählte etwa der von Forsthoff selbst ins Spiel gebrachte Fernsehempfang 1938, als er den Begriff der Daseinsvorsorge prägte, noch nicht zum Kreis der nützlichen Leistungen, wohl aber 1971, als seine Schrift *Der Staat der Industriegesellschaft* erschien (ebd.).

4.1.3 Luxusleistungen

Über die nützlichen Leistungen gehen noch die Luxusleistungen hinaus, die man auch als existenziell verschönernde Leistungen bezeichnen könnte. Weder sind sie für ein menschliches Leben notwendig noch sind sie unbedingt förderlich, sie verfeinern aber das menschliche Dasein und runden es ab. Dabei handelt es sich vor allem um als kulturell besonders hochwertig betrachtete Leistungen wie Theater- und Opernaufführungen.

Forsthoff dürfte diese Leistungen Anfang der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts vermutlich eher noch nicht zur Daseinsvorsorge gezählt haben. Denn er führt als Beispiel für die normale Ausstattung des menschlichen Lebens nicht solche Veranstaltungen der Hochkultur an, sondern den Fernsehempfang, der auch nach den damaligen Maßstäben betrachtet kulturell dahinter zurückbleiben dürfte. Moderne Autoren hingegen ordnen gelegentlich auch solche Kulturangebote der Daseinsvorsorge zu.[7]

4.1.4 Weitere Leistungen?

Möglicherweise könnte man auch über die sogenannten Luxusleistungen hinaus noch weitere Leistungen benennen, die man dann eventuell ebenfalls der Daseinsvorsorge zurechnen könnte. Indes hat Forsthoff bereits 1957 (S. 11) in seinem Vortrag „Die Daseinsvorsorge und die Kommunen“ deutlich gemacht, dass der „[…] perfekt bediente Endverbraucher […] keineswegs das Leitbild einer richtig organisierten Daseinsvorsorge [ist]“. Mit anderen Worten: Daseinsvorsorge ist keine Rundumversorgung. Soweit indes vereinzelt im neueren Schrifttum die Daseinsvorsorge noch über die klassischen Felder hinaus erweitert wird auf jede hoheit-

7 Für Unterhaltung: Burgi 2012, § 16, Rn. 1.

liche Leistung, wie die Bereitstellung von Informationen[8], geht der Begriff der Daseinsvorsorge vollends im Terminus der Leistungsverwaltung auf[9].

4.1.5 Wandlung der Zurechnung der Leistungen zu einzelnen Stufen der Daseinsvorsorge

Der Kreis der zur Daseinsvorsorge zählenden Leistungen steht nicht ein für alle Mal fest, sondern ist Wandlungen unterworfen. Diese können eine Ausdehnung, eine Einschränkung oder eine Neuzuordnung der Leistungen zu einzelnen Stufen bedeuten.

Bereits bei Forsthoff selbst kam es im Laufe der Zeit zu Erweiterungen des Kreises der Daseinsvorsorgeleistungen. Dafür dürften im Wesentlichen zwei Entwicklungen verantwortlich sein: Zum einen gehen Leistungen der Daseinsvorsorge nach Forsthoff auf die Hilflosigkeit des Einzelnen zurück, dessen Diskrepanz zwischen seinem effektiven Raum des Lebensvollzugs und des von ihm beherrschten Raums der eigenen Lebensgestaltung immer größer wird (Forsthoff 1938, S. 4), – und je mehr diese beiden Räume auseinanderfallen, desto mehr Leistungen der Daseinsvorsorge werden erforderlich. Zum anderen orientieren sich die nützlichen Leistungen an dem üblichen gesellschaftlichen Standard, nämlich der Lebenssituation anderer Menschen, was zum wechselseitigen „Aufschaukeln" der Ansprüche an die Daseinsvorsorge führen kann. Dies kann derzeit bei der Bereitstellung moderner Informationsangebote beobachtet werden.[10]

Umgekehrt erscheinen aber auch Einschränkungen des Kreises der zur Daseinsvorsorge zählenden Leistungen möglich. Dies dürfte kaum die notwendigen Leistungen betreffen, weil diese durch die biologisch-physische Situation des Menschen weitgehend vorgezeichnet sind (sofern der einzelne Mensch nicht selbst wieder autark wird). Indes erscheint es vor allem im Bereich der nützlichen Leistungen denkbar, dass einzelne Leistungen, die bislang im Forsthoff`schen Sinne zur Daseinsvorsorge zählten, aus deren Kreis wieder herausfallen, sofern die allgemeine gesellschaftliche Lebenssituation sich in der Weise verschlechtern sollte, dass sie nicht mehr zur normalen Ausstattung des modernen Daseins gerechnet werden kann. Dies zeichnet sich derzeit für kommunale Schwimmbäder

8 Detterbeck, 2014, Rn. 10. Von einem fast unbegrenzten Kreis der denkbaren kommunalen Tätigkeiten spricht Waechter 1997, Rn. 104.

9 Zum Verhältnis zwischen Daseinsvorsorge und Leistungsverwaltung siehe Abschnitt 9.2.1.

10 Dazu Detterbeck 2014, Rn. 10.

ab, die aufgrund der schwierigen kommunalen Finanzsituation bereits vielerorts geschlossen werden.[11]

4.2 Differenzierung nach dem Leistungsempfänger

Der Gegenstand der Daseinsvorsorge kann außerdem nach dem Leistungsempfänger in Leistungen an die aus Einzelnen bestehende Allgemeinheit (4.2.1) und an Gruppen (4.2.2) unterschieden werden.

4.2.1 Leistungen an die aus Einzelnen bestehende Allgemeinheit

Bereits in der Monografie *„Die Verwaltung als Leistungsträger"* stellt Forsthoff auf den einzelnen Menschen als Empfänger von Leistungen der Daseinsvorsorge ab (1938, S. 15ff., 45). Allerdings versteht er ihn zu diesem Zeitpunkt nicht als Träger von Grundrechten, sondern als in die Gemeinschaft eingebundenen Volksgenossen (ebd., S. 15ff.). Später spricht er dann vom „modernen Menschen" (1957, S. 7) als Empfänger von Leistungen der Daseinsvorsorge.

Auffällig erscheint dabei, dass Forsthoff mit dem „Menschen" einen dem Recht vorgegebenen Begriff wählt und nicht etwa auf „Person" oder „Rechtssubjekt" abstellt. Stattdessen rettet er mit dieser Orientierung an einem präjuristischen Begriff seine Konzeption der Daseinsvorsorge aus dem politischen System des Nationalsozialismus hinüber in die Bundesrepublik Deutschland. Der Einzelne kann dann jeweils verschieden verstanden werden, im Nationalsozialismus als „Volksgenosse", im bundesrepublikanischen Gefüge als eigenständiges Rechtssubjekt.

Dabei behält Forsthoff aber die Grundrechtsferne seiner Konzeption der Daseinsvorsorge bei. Während er in der Zeit des Nationalsozialismus noch lapidar formulierte: „Die Grundrechte gehören der Geschichte an" (Forsthoff 1938, S. 1), betonte er 1971, dass „die Daseinsvorsorge im Begriffssystem der rechtsstaatlichen Verfassung von vornherein nicht unterzubringen ist" (Forsthoff 1971, S.77). Dem liegt zugrunde, dass Forsthoff die Grundrechte als Abwehrrechte des Einzelnen zur Sicherung seiner Freiheit gegen den Staat versteht, während bei der Daseinsvorsorge gerade die Teilhabe an (im weitesten Sinne) staatlichen Leistungen im Raum steht. Es wird daher Aufgabe einer modernen Konzeption der Daseinsvorsorge sein, diese in das System der Grundrechte zu integrieren.

11 Siehe für den Freizeitbereich bereits Waechter 1997, Rn. 527.

4.2.2 Leistungen an Gruppen

Die Daseinsvorsorge umfasst aber auch die Erbringung von Leistungen an Gruppen von Menschen. Elementare Leistungen wie Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Müllabfuhr wenden sich grundsätzlich an jeden Menschen und müssen als lebensnotwendige Leistungen auch von jeder Person in Anspruch genommen werden. Sobald die Daseinsvorsorge aber darüber hinausgeht und auch nützliche Leistungen umfasst, werden diese zwar weiterhin grundsätzlich jedem Menschen angeboten, sie werden aber nur noch von bestimmten Gruppen von Menschen in Anspruch genommen. Man wird sogar so weit gehen können, zu sagen, dass je höherwertiger die Leistung der Daseinsvorsorge ist, desto segregierter der Kreis ihrer Nutzer ausfällt. So wird ein Schwimmbad nicht von Nichtschwimmern in Anspruch genommen, eine Bibliothek nicht von Lesemuffeln. Im Bereich der Luxusleistungen schließlich fallen die einzelnen möglichen Nutzergruppen noch weiter auseinander, so wird ein Opernhaus aller Voraussicht nach immer nur von einer eher kleinen Gruppe von Musikfreunden genutzt werden, nicht aber von breiten Bevölkerungsschichten. Der theoretische Endpunkt dieser Entwicklung wäre eine hoch ausdifferenzierte Leistung, die an einen Einzelnen als solchen, nicht als Teil der Allgemeinheit, erbracht würde, der genau dieses Bedürfnis entwickelt hat. Damit wird aber der Bereich der Daseinsvorsorge endgültig verlassen.

4.3 Zwischenergebnis

Der Gegenstand der Daseinsvorsorge kann nach der Art der Leistung und den Leistungsempfängern unterschieden werden. Nach der Art der Leistung ist zwischen notwendigen, nützlichen und Luxusleistungen zu differenzieren. Die Einordnung einer einzelnen Leistung in eine dieser drei Gruppen kann sich dabei im Laufe der Zeit nach den gesellschaftlichen Auffassungen und den finanziellen Möglichkeiten ändern. Nach dem Leistungsempfänger ist zwischen Leistungen an die aus Einzelnen bestehende Allgemeinheit und Leistungen an Gruppen zu unterscheiden.

5 Verfassungsrechtliche Vorgaben der Daseinsvorsorge

Was die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Daseinsvorsorge anbelangt, so wird diese weder im Grundgesetz (GG) noch in einer der 16 Landesverfassungen ausdrücklich erwähnt. Insoweit besteht kein ausdrücklicher verfassungsrechtlicher

Begriff der Daseinsvorsorge. Gleichwohl lassen sich mittelbar aus dem Grundgesetz Vorgaben für die Daseinsvorsorge erschließen, welche sich aus den Grundrechten (5.1), der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (5.2) und den Staatsprinzipien (5.3) ergeben.

5.1 Grundrechte

Die Grundrechte als Abwehrrechte schützen vor hoheitlichen Eingriffen, das heißt vor einer Einschränkung der Rechtssphäre des Grundrechtsträgers.[12] In dieser Funktion lassen sie die Daseinsvorsorge unberührt. Allenfalls ließe sich die Nichtgewährung von Leistungen der Daseinsvorsorge als ein Eingriff durch Unterlassen kennzeichnen, dann müsste aber eine besondere Rechtspflicht des Hoheitsträgers zum Vorhalten der Leistungen der Daseinsvorsorge bestehen.[13]

Diese Pflicht kann sich aus der weiteren Funktion der Grundrechte als Quelle von Schutzpflichten des Hoheitsträgers gegenüber dem Grundrechtsträger ergeben.[14] Dabei geht es nicht um die Pflicht des Hoheitsträgers, in die Sphäre des Grundrechtsträgers nicht einzugreifen, sondern vielmehr um die Verpflichtung, dem Grundrechtsträger gegenüber Leistungen zu erbringen. Mit anderen Worten wird also nicht die Rechtssphäre des Grundrechtsträgers eingeschränkt, sondern sie soll erweitert werden.

Solche grundrechtlichen Schutzpflichten können ausdrücklich grundgesetzlich angeordnet sein, wie zum Beispiel der Schutz der Mütter nach Art. 6 Abs. 4 GG, sie können sich im Übrigen auch aus dem Schutz der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 GG ergeben sowie aus der Verpflichtung zum Schutz des Menschenwürdekerns der Einzelgrundrechte. Aus diesen Schutzpflichten lässt sich aber nur die Verpflichtung zur Gewährung eines Existenzminimums herleiten, das heißt der notwendigen Leistungen der Daseinsvorsorge, nicht aber darüber hinausgehender Leistungen.[15]

Im Übrigen besteht die Schutzverpflichtung nur im Rahmen der jeweiligen grundgesetzlichen Kompetenzverteilung[16], zudem steht sie – zumindest soweit sie über elementare Leistungen wie die Bereitstellung von Nahrungsmitteln oder

12 Vgl. statt vieler Hufen 2014, § 5, Rn. 4ff.

13 Zum Eingriff durch Unterlassen siehe Hufen 2014, § 8, Rn. 12ff.

14 Überblick bei Dietlein 1992, v.a. S. 34ff., und Unruh 1996, v.a. S. 26ff.

15 Zu Minimalstandards siehe Unruh 1996, S. 83ff.

16 Siehe vor allem die Art. 30, 83ff. GG.

Wasser hinausgeht – unter dem Vorbehalt des Budgetrechts des jeweiligen staatlichen Parlaments[17] bzw. der kommunalen Vertretungskörperschaft[18].

5.2 Kommunale Selbstverwaltung

Geht man bei den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht von dem Kreis der Grundrechtsträger als den potenziellen Empfängern von Leistungen der Daseinsvorsorge aus, sondern betrachtet die Erbringer von Leistungen der Daseinsvorsorge, so kommen vor allem die Kommunen in Betracht. Diese können sich auf die Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG[19] und den Parallelbestimmungen in den Landesverfassungen[20] der 13 Flächenländer berufen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird dabei zwischen einem Kernbereich und einem Randbereich der Selbstverwaltungsgarantie unterschieden.[21] Kernbereich bedeutet dabei die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Gewalt übertragen worden sind, auch ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.[22] Eingriffe des staatlichen Gesetzgebers in den Kernbereich sind stets unzulässig. Der Randbereich hingegen erfasst alle sonstigen geschützten Bereiche kommunalen Wirkens. Staatliche Eingriffe in den Randbereich sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nur unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzips statthaft.[23]

Auch das Recht und die Pflicht zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge sind in dieses Konzept einzuordnen. Dabei lassen sich zum Verhältnis der Daseinsvorsorge zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Wesentlichen drei Ansichten vertreten: Die Daseinsvorsorge könnte nur dem Randbereich der Selbstverwaltungsgarantie zugeordnet werden oder im Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie angesiedelt werden[24]. Schließlich könnte man sie auch als in beiden Bereichen verankert betrachten.[25]

17 Vgl. Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG und die Parallelbestimmungen in den Landesverfassungen.

18 Siehe dazu Lange 2013, Kap. 16, Rn. 30ff., m.w.N., und Schmidt 2014, Rn. 386, 901.

19 Dazu Schmidt 2014, Rn. 60ff.

20 Überblick bei Lange 2013, Kap. 1, Rn. 154ff.

21 BVerfGE 79, 127.

22 Dazu Schmidt 2014, Rn. 87.

23 BVerfGE 79, 127 (150), dazu Schmidt 2013, S. 509 (512).

24 Kritisch dazu von Mutius 1996, Rn. 217.

25 von Mutius 1996, Rn. 162.

Die Einordnung der Daseinsvorsorge nur in den Randbereich stellte diese nach Maßgabe des vom BVerfG geprägten Aufgabenverteilungsprinzips zur Disposition des Gesetzgebers. Es wäre möglich, den Kommunen vollständig die Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge zu entziehen, was dem bereits 1949 bei Erlass des Grundgesetzes vorgefundenen kommunalen Aufgabenbestand nicht entspräche.

Sähe man stattdessen jede Ausprägung der Daseinsvorsorge bereits im Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie verankert an, dann wäre die Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge durch die Kommunen stärker geschützt als etwa Aspekte der Planungs-, Organisations- oder Personalhoheit, was einen Wertungswiderspruch darstellte.

Vielmehr ist die Daseinsvorsorge teilweise im Kern-, teilweise im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verankert. Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber sowohl den Kommunen einzelne Bereiche der Daseinsvorsorge entziehen kann, sofern er ihnen nur noch hinreichend Entfaltungsmöglichkeiten in diesem Sektor belässt als auch, dass er ihnen die Wahrnehmung einzelner Aufgaben der Daseinsvorsorge vorschreiben kann, sofern ihnen nur im Übrigen noch genug Möglichkeiten verbleiben, einzelne Aufgaben auch nicht zu erfüllen.

5.3 Staatsprinzipien und Staatsziele

Neben den Grundrechten und der Garantie kommunaler Selbstverwaltung sind auch die Staatsprinzipien des Sozialstaats (5.3.1), der Demokratie (5.3.2), des Rechtsstaats (5.3.3) und des Bundesstaats (5.3.4) für die Daseinsvorsorge von Bedeutung. Diese erfassen sowohl die Kommunen als auch die Länder und den Bund selbst. Auch das Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen gehört als Staatsziel in diese Reihe (5.3.5). Daneben können auch weitere in den Landesverfassungen geregelte Prinzipien Bedeutung für die Daseinsvorsorge entfalten (5.3.6).

5.3.1 Sozialstaatsprinzip

Das Sozialstaatsprinzip umfasst sowohl die Kernbestandteile des Systems der Sozialversicherungen (a) als auch die wesentlichen Elemente einer sozialhilferechtlichen Grundsicherung (b).

a) Sozialversicherungen
   Bereits in vorgrundgesetzlichen Zeiten wurden zum Teil die Sozialversicherungen zur Daseinsvorsorge gezählt (Forsthoff 1938, S. 7). Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes ergibt sich aus der Erwähnung im Kompetenzkatalog[26], dass zumindest ein gewisser Bestand an sozialen Versicherungssystemen vorhanden sein muss.[27] Daraus folgt aber lediglich, dass zumindest dieses Teilelement der Daseinsvorsorge grundgesetzlich garantiert ist, allerdings ist damit nicht ein einmal erreichter Stand der Sozialversicherung auch für die Zukunft garantiert; vielmehr können Sozialversicherungssysteme auch umgebaut und in Teilbereichen auch abgeschafft werden, soweit überhaupt Sozialversicherungen als solche erhalten bleiben. Die Einordnung der Sozialversicherung als Bestandteil der Daseinsvorsorge entzieht diese nicht dem gesetzgeberischen Zugriff, dafür bedarf es vielmehr ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Schranken.
b) Sozialhilfe bzw. Grundsicherung
   Als weiteres soziales Netz unter den Sozialversicherungen besteht die Sozialhilfe bzw. Grundsicherung, die ebenfalls verfassungsrechtlich garantiert und dem Bund zur Regelung zugewiesen ist.[28] Die Kernelemente der Sozialhilfe stehen dabei unter dem Schutz der Menschenwürdegarantie nach Art. 1 Abs. 1 GG[29] – eine wie auch immer geartete Konzeption der Daseinsvorsorge kann keinen darüber hinausgehenden Schutz gewähren. Im Ergebnis mag die Daseinsvorsorge zwar einzelne Elemente des Sozialstaatsprinzips mit umfassen, daraus lassen sich jedoch keine verfassungsrechtlichen Schranken für deren Fortentwicklung entnehmen.

5.3.2 Demokratieprinzip

Bisher weniger beachtet wurde, dass die Daseinsvorsorge auch in Verbindung zum Demokratieprinzip steht, weil die Ausübung demokratischer Rechte eine hinreichende Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern voraussetzt. Nur wenn sich der Stimmberechtigte nicht im Kampf um die Erfüllung seiner Grundbedürfnisse aufreiben muss, findet er den hinreichenden zeitlichen Spielraum, um sich angemessen zu informieren, die so gewonnenen Informationen abzuwägen und darauf basierend seine Stimme abzugeben bzw. seine Wahlentscheidung zu treffen.

26 Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Siehe ferner die Verwaltungskompetenz nach Art. 87 Abs. 2 GG sowie die Zuschussregelung nach Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG.

27 Siehe Maurer 2010, § 8, Rn. 60.

28 Siehe Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG „öffentliche Fürsorge".

29 Vgl. Muckel und Ogorek 2011, § 6, Rn. 6.

5.3.3 Rechtsstaatsprinzip

Auf den ersten Blick scheint dem Rechtsstaatsprinzip, das vor allem der Bändigung und Kontrolle der Ausübung von Hoheitsgewalt dient, eher bei der Eingriffsverwaltung Bedeutung zuzukommen als bei der Gewährung von Leistungen an die Bürgerinnen und Bürger, wie sie für die Daseinsvorsorge typisch ist. Indes kann sich die Vorenthaltung lebensnotwendiger Leistungen weitaus einschneidender für einen Bürger auswirken als ihm gegenüber ergriffene Maßnahmen der Eingriffsverwaltung. Daher ist es gleichermaßen notwendig, dass auch die Leistungsgewähr durch Hoheitsträger rechtsstaatlichen Grundsätzen folgt, etwa der Berechenbarkeit, der Gleichheit der Gewährung, dem Rechtsschutz bei Versagung der Gewährung. Dies ergibt sich aus Art. 20 Abs. 3 GG, der nicht zwischen der Bindung der verschiedenen Verwaltungszweige an die Verfassung und damit auch an die Staatsprinzipien differenziert, vielmehr sind sowohl die Eingriffsverwaltung als auch die Leistungsverwaltung an das Rechtsstaatsprinzip gebunden.[30] Dieses entfaltet im Bereich der Daseinsvorsorge seine Bedeutung aber vor allem bei der Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Allerdings ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip kein Anspruch auf die Errichtung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge oder auf deren Beibehaltung.

5.3.4 Bundesstaatsprinzip

Das Bundesstaatsprinzip schreibt die Gliederung des Bundes in Länder und deren Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes vor. Jede staatliche Ebene ist selbst für die Wahrnehmung der ihr zugewiesenen Aufgaben verantwortlich und dafür mit den entsprechenden Befugnissen auszustatten. Bezogen auf die Daseinsvorsorge bedeutet dies, dass neben den Kommunen als klassischen Trägern der Daseinsvorsorge auch die Länder und sogar der Bund als Verpflichtete der Daseinsvorsorge in Betracht kommen. Im Schrifttum spiegelt sich dies in der Form wider, dass zum Teil die Daseinsvorsorge auch auf Bund und Land erstreckt wird[31]; zum Teil wird die Daseinsvorsorge aber auch nur dem kommunalen Bereich zugeordnet, während die parallelen staatlichen Gewährungen dem „Leistungsstaat“ zugewiesen werden (Gönnenwein 1963, S. 65). Erfolgt eine solche Beschränkung auf den kommunalen Bereich, wird vielfach auch ein Zusammenhang zu dem Subsidiaritätsprinzip hergestellt, im Verhältnis der Kommunen zu nichthoheitlichen Trägern von Aufgaben der Daseinsvorsorge (Pagenkopf 1975, S. 164).

30 Vgl. Schulze-Fielitz in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 95.

31 Vgl. Detterbeck 2014, Rn. 10.

5.3.5 Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen

Das Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG stellt zwar selbst kein Staatsprinzip dar, weist aber als Staatsziel in eine ähnliche Richtung.[32] Sowohl Bund und Länder als auch die Kommunen haben ihr Handeln nach diesem Staatsziel auszurichten. Bislang ist allerdings im rechtswissenschaftlichen Schrifttum – soweit ersichtlich – noch keine ausdrückliche Verbindung zwischen diesem Staatsziel und der Daseinsvorsorge hergestellt worden.

Allerdings gebietet das anthropozentrisch verstandene Staatsziel des Umweltschutzes die (Wieder-)Herstellung und Bewahrung einer einigermaßen intakten Umwelt, die ein möglichst von Umweltgefahren freies menschliches Leben ermöglicht. Dementsprechend stellt die Verfolgung dieses Staatsziels die Voraussetzung dafür dar, dass überhaupt menschliches Dasein möglich ist, was im weitesten Sinne auch eine Form der Daseinsvorsorge bedeutet. Insofern erweitert das Staatsziel des Umweltschutzes den Gegenstand der Daseinsvorsorge, weil durch Umweltgefahren die Voraussetzungen des menschlichen Daseins selbst infrage gestellt worden sind.

5.3.6 Weitere Staatsprinzipien

Neben diesen genannten Staatsprinzipien, die – abgesehen von dem Bundesstaatsprinzip – nicht nur auf Ebene des Grundgesetzes, sondern auch in den Landesverfassungen[33] geregelt sind, finden sich auf Landesverfassungsebene weitere Prinzipien wie der Grundsatz der Kulturstaatlichkeit[34]. Dieser Grundsatz entfaltet seine Bedeutung vor allem auf Landesebene, weil den Ländern nach Art. 30; 70 GG im Wesentlichen die Kulturhoheit zusteht. Er gebietet, dass die Länder und die ihnen verfassungsrechtlich zugeordneten Kommunen das kulturelle Leben in den Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten unterstützen. Bezogen auf die Daseinsvorsorge entfaltet diese Kulturstaatlichkeit vor allem Bedeutung hinsichtlich der über das Lebensnotwendige hinausgehenden Leistungen, die teils nützlichen Charakter haben wie grundlegende Bildungseinrichtungen, teils eher als das Leben weiter verschönernde Leistungen, als Luxusleistungen, bezeichnet werden können wie bestimmte Einrichtungen der Hochkultur, etwa Theater und Museen. Damit streitet dieses weitere Staatsstrukturprinzip dafür, dass auch solche über die Be-

32 Vgl. Epiney in: von Mangoldt et al. 2010, Art. 20a GG, Rn. 32.

33 Überblick bei Sommermann in: von Mangoldt et al. 2010, Art. 20 GG, vor Rn. 1.

34 Zur Kulturstaatlichkeit siehe Erbguth 2014, § 5, Rn. 13, mit den Beispielen Bibliotheken, Museen und Theater, sowie Geis 2014, § 10, Rn. 11.

friedigung elementarer Bedürfnisse hinausgehenden Leistungen der Daseinsvorsorge weiterhin von Hoheitsträgern angeboten werden.

5.4 Zwischenergebnis

Es bestehen keine ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Daseinsvorsorge. Die Erbringung notwendiger Leistungen der Daseinsvorsorge lässt sich aber ggf. auf grundrechtliche Schutzpflichten im Interesse der Empfänger zurückführen. Die Kompetenz der Kommunen zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge ist teils im Kern-, teils im Randbereich der Garantie kommunaler Selbstverwaltung verankert. Zudem beeinflussen die Staatsprinzipien und Staatsziele die Daseinsvorsorge. Diese umfasst einige Elemente des Sozialstaatsprinzips. Zudem ist der Erhalt grundlegender Leistungen der Daseinsvorsorge die Voraussetzung zur Ausübung demokratischer Rechte. Das Rechtsstaatsprinzip indes betrifft vor allem die Form der Gewährung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Aus dem Bundesstaatsprinzip folgt, dass jede hoheitliche Ebene im Rahmen ihrer Kompetenzen Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen kann.

Auch zwischen dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Daseinsvorsorge besteht eine enge Beziehung. Denn der Schutz der Lebensgrundlagen ist die Voraussetzung für menschliches Leben, was im weitesten Sinne auch eine Form der Daseinsvorsorge darstellt. Weitere Staatsstrukturprinzipien wie die Kulturstaatlichkeit finden sich auf Ebene der Landesverfassungen und sprechen für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge auch über die Befriedigung existenzieller Bedürfnisse hinaus.

6 Einfachgesetzliche Regelungen der Daseinsvorsorge

Inzwischen ist von Daseinsvorsorge sowohl in Bundesgesetzen als auch im Landesrecht die Rede, ohne dass dabei aber eine ausdrückliche Definition der Daseinsvorsorge erfolgt. Durch diese Aufnahme in Rechtstexte wird die Daseinsvorsorge zu einem Rechtsbegriff, der nach allgemeinen Grundsätzen der juristischen Methodenlehre auszulegen ist.[35] Im Folgenden werden exemplarisch die wichtigsten bundesrechtlichen Normierungen der Daseinsvorsorge vorgestellt, während aus Platzgründen auf eine Darstellung der landesrechtlichen Vorschriften verzichtet

35 Zum Aufgreifen außerjuristischer Begriffe in Rechtsnormen siehe Schneider 2002, Rn. 400ff.

werden muss. Solche bundesrechtlichen Regelungen finden sich im Wesentlichen in sieben Bereichen: Diese sind staatsrechtliche Gesetze, die das Grundgesetz ergänzen (6.1), Regelungen des Raumordnungs- und Umweltrechts (6.2), des Wasserrechts (6.3), des Verkehrsrechts (6.4), der Gefahrenabwehr (6.5), des Finanzverfassungs- und Haushaltsrechts (6.6) sowie des Kreditwesenrechts (6.7).

6.1 Staatsrechtliche Gesetze

Auf staatsrechtlicher Ebene findet die Daseinsvorsorge Erwähnung in den Gesetzen über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag[36] sowie von Bund und Ländern[37] jeweils in Angelegenheiten der Europäischen Union. In dem erstgenannten Gesetz wird festgelegt, dass sich die Bundesregierung bemühen muss, das Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen, wenn der Bundestag bei Vorhaben der Europäischen Union zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellung nimmt.[38] In dem zweiten Gesetz wird wiederum geregelt, dass die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates zu berücksichtigen hat, sofern dieser bei Vorhaben der Europäischen Union zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellung nimmt.[39] Sind dabei im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen, ist deren Stellungnahme sogar maßgebend zu berücksichtigen.[40]

Hier wird die Daseinsvorsorge also als Anknüpfungspunkt herangezogen, um einerseits die Gewichte der Stellungnahmen zwischen den Bundesorganen, andererseits zwischen den deutschen staatlichen Ebenen auszutarieren. Zudem wird vorausgesetzt, dass die Daseinsvorsorge auf europarechtlicher Ebene ein Pendant besitzt.

36 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 04.07.2013 (BGBl. I S. 2170).

37 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.03.1993 (BGBl. I S. 313), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.09.2009 (BGBl. I S. 3031) geändert worden ist.

38 § 8 Abs. 4 S. 5 EUZBBG.

39 § 10 Abs. 2 S. 1 EUZBLG.

40 § 10 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 5 Abs. 2 S. 1 EUZBLG.

6.2 Raumordnungs- und Umweltrecht

6.2.1 Raumordnungsrecht

Auch im Raumordnungs- und Umweltrecht taucht der Begriff der Daseinsvorsorge auf. Im Raumordnungsgesetz wird zum einen festgelegt, dass die Sicherung der nachhaltigen Daseinsvorsorge zu den Grundsätzen der Raumordnung gehört.[41] Zudem wird betont, dass die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist, was auch in dünn besiedelten Regionen gilt.[42]

Das Raumordnungsrecht betont damit das der Daseinsvorsorge innewohnende planerische Element, stellt die Langfristigkeit der Daseinsvorsorge heraus und verknüpft sie mit der Chancengerechtigkeit. Dem dürfte letztlich die Vorstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zugrunde liegen.[43]

6.2.2 Umweltrecht

Im Umweltinformationsgesetz wird festgelegt, dass neben der Regierung und den Behörden zu den informationspflichtigen Stellen auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts gehören, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.[44]

Damit werden an die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge nicht nur besondere Rechte geknüpft, sondern mit ihr auch spezielle Pflichten verbunden. Bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge werden auch Privatpersonen für einen Teilbereich Hoheitsträgern gleichgestellt.

41 § 2 Nr. 1 S. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

42 § 2 Abs. 3 S. 1 ROG.

43 Vgl. Art. 72 Abs. 2 GG.

44 § 2 Nr. 2 Umweltinformationsgesetz (UIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.10.2014 (BGBl. I S. 1643).

6.3 Wasserrecht

Im Wasserrecht wird dann eher lapidar festgestellt, dass die öffentliche, der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist.[45]

6.4 Verkehrsrecht

In ähnlicher Weise bestimmt das Verkehrsrecht, dass die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist.[46]

6.5 Gefahrenabwehr

Da im Wesentlichen die Länder nach Art. 30; 70 GG für die Regelung der Gefahrenabwehr zuständig sind, verbleiben hier nur noch in Randbereichen Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes.[47] So ist im Verordnungswege geregelt, dass die Sicherstellung der Gewährung von unterhaltssichernden Leistungen durch die Bundesagentur für Arbeit sowie von Leistungen zur Daseinsvorsorge bei Sozialversicherungsträgern oder für Sozialversicherungsträger durch die Arbeitseinheiten der Informationsverarbeitung und der Informationstechnik zu den lebenswichtigen Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zählt.[48] Damit wird der herausragende Rang dieses Teilbereichs der Daseinsvorsorge betont.

45 § 50 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15.11.2014 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist.

46 § 1 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz (RegG) vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14.12.2012 (BGBl. I S. 2598) geändert worden ist.

47 Vgl. Maurer 2010, § 17, Rn. 45.

48 § 7 Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.09.2007 (BGBl. I S. 2294), die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 07.12.2011 (BGBl. I S. 2576) geändert worden ist.

6.6 Finanzverfassungsrechtliche Bestimmungen

Im Rahmen der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes regelt das Zukunftsinvestitionsgesetz, dass Finanzhilfen des Bundes den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewährt werden. Dabei ist einer der Investitionsschwerpunkte die Infrastruktur.[49] Von diesen Finanzhilfen werden nun Einrichtungen außerhalb der sozialen Daseinsvorsorge, die durch Gebühren und Beiträge vollständig zu finanzieren sind, ausdrücklich ausgenommen.[50]

Daraus ergibt sich zum einen, dass die Finanzierung von Einrichtungen durch Finanzhilfen des Bundes nachrangig hinter der Finanzierung durch Vorzugslasten sein soll, zum anderen, dass dieser Grundsatz des Vorrangs der Vorzugslasten gerade nicht für den Bereich der sozialen Daseinsvorsorge gilt.

6.7 Kreditwesenrecht

Schließlich findet auf Bundesebene die Daseinsvorsorge Erwähnung in dem Kreditwesengesetz[51]. Dort wird unter anderem die Zahl der Leitungs- oder Aufsichtsmandate, die ein Geschäftsleiter oder das Mitglied eines Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans eines Kreditinstituts gleichzeitig innehaben kann, gesetzlich beschränkt.[52] Auf diese Höchstgrenzen werden dann wiederum Mandate bei Organisationen und Unternehmen, die nicht überwiegend gewerbliche Ziele verfolgen, insbesondere bei Unternehmen, die der kommunalen Daseinsvorsorge dienen, nicht angerechnet.[53] Damit werden Unternehmen der kommunalen Daseinsvorsorge kreditwesenrechtlich privilegiert und personelle Verschränkungen zwischen solchen Unternehmen erleichtert.

---

49 § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) vom 02.03.2009 (BGBl. I S. 416, 428), das zuletzt durch Artikel 3b des Gesetzes vom 27.05.2010 (BGBl. I S. 671) geändert worden ist.

50 § 3 Abs. 1 S. 2 ZuInvG.

51 Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.09.1998 (BGBl. I S. 2776), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.12.2014 (BGBl. I S. 2091) geändert worden ist.

52 Siehe § 25c Abs. 2 S. 1 – 3 KWG für Geschäftsleiter sowie § 25d Abs. 3 S. 1 – 3 KWG für Mitglieder des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans.

53 Vgl. § 25c Abs. 2 S. 4 KWG für Geschäftsleiter sowie § 25d Abs. 3 S. 4 KWG für Mitglieder des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans.

6.8 Zwischenergebnis

Die bundesrechtlichen Vorschriften zur Daseinsvorsorge vermitteln ein sehr heterogenes Bild. Obgleich auch auf der Ebene der einfachen Bundesgesetzgebung bzw. der Verordnungsgebung eine trennscharfe Bestimmung der Daseinsvorsorge nicht gegeben ist, lassen sich daraus doch mehrere Folgerungen ziehen: Oft beschränken sich die bundesrechtlichen Regelungen auf die Feststellung, dass eine Aufgabe zur Daseinsvorsorge gehört (Wasser, ÖPNV). Zum Teil betonen sie darüber hinausgehend den hohen Rang der Daseinsvorsorge (staatsrechtliche Zusammenarbeitsgesetze, Raumordnung, Gefahrenabwehr). Dies geht teils mit einer Privilegierung der Daseinsvorsorge einher (Finanzhilfen, Kreditwesen), kann auf der anderen Seite aber auch strengere Regelungen für die die Daseinsvorsorge erbringenden Stellen bedeuten (Umweltinformation). Schließlich wird über die Daseinsvorsorge die Verknüpfung zum Europarecht (staatsrechtliche Gesetze) hergestellt.

7 Verpflichtung zur Daseinsvorsorge

Bei der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge ist zwischen den verschiedenen Verantwortlichen zu unterscheiden, wobei das Ausmaß von deren Verpflichtung unterschiedlich sein kann. Eine ausdrückliche Verpflichtung der Hoheitsträger zur Daseinsvorsorge ist in der Regel nicht angeordnet. Die Literatur umschreibt vor allem kommunale Aufgaben mit „Daseinsvorsorge“,[54] seltener auch staatliche Aufgaben.[55] Auf europäischer Ebene wird der Begriff „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ vorgezogen.[56]

Im Rahmen der Unterscheidung nach dem Verpflichteten kann zunächst auf das ursprüngliche Konzept der Daseinsvorsorge bei Forsthoff zurückgegriffen werden, dann sind aber auch die durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben und deren einfachgesetzliche Umsetzung sich ergebenden Neuerungen zu betrachten. Entwickelt wurde das Konzept der Daseinsvorsorge anhand von Leistungen der öffentlichen Verwaltung (7.1), es sind aber auch Leistungen der Regierung (7.2), des Gesetzgebers (7.3) und der Rechtsprechung (7.4) denkbar, schließlich sind auch Leistungen Privater (7.5) in die Betrachtung einzubeziehen.

54 Gönnenwein 1963, S. 65; Knemeyer 2000, Rn. 95.

55 Vgl. Detterbeck 2014, Rn. 10.

56 Siehe dazu Abschnitt 11.

7.1 Verpflichtung der Verwaltung

Im Zentrum von Forsthoffs Überlegungen stand die „Vorsorge der öffentlichen Verwaltung“ (Forsthoff 1973, S. 370). Wie sich aus den von ihm gewählten Beispielen ergibt, die insbesondere kommunale Leistungen betreffen, verstand er darunter vor allem die Kommunalverwaltung. An anderer Stelle ergibt sich aber aus dem Zusammenhang, dass er auch die Teilhabe an staatlichen Leistungen der Daseinsvorsorge zuordnete.[57] So macht gerade das Beispiel des Fernsehempfangs deutlich, dass Forsthoff nicht nur an die Kommunalverwaltung, sondern auch an die staatliche Verwaltung sowie an sonstige substaatliche Selbstverwaltungskörperschaften, Anstalten und Stiftungen dachte – bereits 1938 zählte er sogar die Sozialversicherung zur Daseinsvorsorge (Forsthoff 1938, S. 7).

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Grundrechte, der kommunalen Selbstverwaltung sowie der Staatsprinzipien bestätigen diese Einordnung.[58] Auch danach ist gerade die Verwaltung zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge aufgerufen.[59] Die einfachgesetzlichen Erwähnungen der Daseinsvorsorge im Bundesrecht führen gleichfalls zu keinem gegenteiligen Ergebnis. Letztlich können Leistungen der Daseinsvorsorge daher von jeder hoheitlichen Verwaltung erbracht werden.

7.2 Verantwortung der Regierung

Die Regierung wurde hingegen bei Forsthoff im Kontext der Daseinsvorsorge, soweit ersichtlich, nicht gesondert erwähnt. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass er der Regierung die politische Leitungsfunktion zuschrieb, nicht aber die Erbringung von Leistungen an den Einzelnen. Zudem ging Forsthoff offenbar nicht von einer bewussten zugrunde liegenden Entscheidung der staatlichen Regierung zugunsten der Daseinsvorsorge aus, sondern sah deren Wurzeln eher dezentral in Entscheidungen der Kommunen vor Ort.

Die grundrechtlichen Schutzpflichten und die Staatsprinzipien des Grundgesetzes bieten indes keinen Anhaltspunkt dafür, die staatliche Regierung von vornher-

57 Vgl. Forsthoff 1971, S. 78. Von einer Teilung der Aufgabe der Daseinsvorsorge zwischen Staat und Kommunen geht Forsthoff 1957, S. 23, aus.

58 Siehe dazu Abschnitt 6.

59 Vgl. Detterbeck 2014, Rn. 10; Erbguth 2014, § 5, Rn. 13, § 29, Rn. 3; wohl auch Faber 1995, § 5 II.

ein aus dem Kreis der Verpflichteten der Daseinsvorsorge auszuklammern, wenngleich sie gewiss nicht als deren vorrangiger Adressat erscheinen mag.[60]

Aus den einfachgesetzlichen Regelungen ergeben sich vor allem drei Ansatzpunkte für eine Verpflichtung auch der Regierung auf die Daseinsvorsorge: Zum einen sind der Regierung Verwaltungsbehörden nachgeordnet, die ihrerseits Aufgaben der Daseinsvorsorge zu erfüllen haben, was besonders bei deren Sicherstellung im Krisenfall deutlich wird.[61] Zum anderen kann die Regierung durch die Gewährung von Finanzhilfen im Rahmen des Haushaltsgesetzes und der übrigen gesetzlichen Grenzen die Tätigkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge unterstützen.[62] Schließlich obliegt der Regierung die Aufgabe, Gesichtspunkte der kommunalen Daseinsvorsorge auch auf Ebene der Europäischen Union zur Geltung zu bringen und sich zu diesem Zweck mit dem Bundestag und den im Bundesrat vertretenen Ländern abzustimmen.[63] Im Ergebnis erbringt die Regierung damit keine eigenen unmittelbaren Leistungen der Daseinsvorsorge, sondern sie schützt, finanziert und unterstützt diese politisch.

7.3 Bindung des Gesetzgebers

Auch der Gesetzgeber spielte in Forsthoffs ursprünglicher Konzeption der Daseinsvorsorge nur eine untergeordnete Rolle. Forsthoff betonte vor allem, dass Regelungen der Daseinsvorsorge die überlieferte Dichotomie zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht überwänden, was er exemplarisch an Hand des Energiewirtschaftsrechts und des Personenbeförderungsrechts darlegte (Forsthoff 1938, S. 33 ff.).

Verfassungsrechtlich ergibt sich insbesondere aus den grundrechtlichen Schutzpflichten eine Verpflichtung auch des Gesetzgebers auf die Daseinsvorsorge, soweit diese dem Schutz der Grundrechtsgüter dient.[64] Auch die Staatsprinzipien, allen voran das Sozialstaatsprinzip, eingeschränkt auch das Demokratieprinzip, können ein Tätigwerden des Gesetzgebers gebieten. Dabei bleibt allerdings stets zu beachten, dass dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zur Umsetzung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben verbleibt. Abgesehen von der Verpflichtung, ein

60 Die Verpflichtung der Regierung wird vorausgesetzt bei Faber 1995, § 5 II, „Gründung einer Universität".

61 Siehe § 7 SÜFV.

62 Vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ZuInvG.

63 Siehe § 8 Abs. 4 S. 5 EUZBBG und § 10 Abs. 2 S. 1 EUZBLG.

64 Zur Verpflichtung des Gesetzgebers siehe auch Maurer 2011, § 1, Rn. 16a.

Minimum an rechtlichen Regelungen zu schaffen, um die Menschenwürde und den Menschenwürdekern der Einzelgrundrechte zu gewährleisten, liegt es in seiner Hand, ob er das System der Daseinsvorsorge weiter ausbauen, aufrechterhalten oder einschränken will. Diese politische Gestaltungsmöglichkeit folgt zum einen aus dem Demokratieprinzip[65] und dem Wahlrecht[66], zum anderen ist sie Ausfluss des ebenfalls grundgesetzlich gewährleisteten parlamentarischen Budgetrechts[67]. Bei der konkreten Ausgestaltung der Regelungen der Daseinsvorsorge hat der Gesetzgeber dann wiederum das Rechtsstaatsprinzip zu beachten.

Einfachgesetzliche Bindungen an die Daseinsvorsorge können für den Gesetzgeber hingegen grundsätzlich nicht entstehen. Denn dieser hat es jederzeit in der Hand, durch gesetzliche Novellen das Leistungsniveau zu verändern. Für eine Selbstbindung des Gesetzgebers an einen einmal festgelegten Standard der Daseinsvorsorge sind keine Gesichtspunkte ersichtlich. Letztlich liegt die Aufgabe des Gesetzgebers im Bereich der Daseinsvorsorge vielmehr darin, über das verfassungsrechtliche Minimum hinaus den Kreis der von anderen Stellen, insbesondere der Verwaltung, zu erbringenden Leistungen der Daseinsvorsorge festzulegen.

7.4 Verpflichtung der Rechtsprechung

Neben der Exekutive und Legislative ist auch die Judikative zu betrachten. Diese bleibt in Forsthoffs Konzeption der Daseinsvorsorge seltsam unterbelichtet. Zwar mag dies für die Monografie *Die Verwaltung als Leistungsträger* aus dem Jahr 1938 noch mit dem damaligen Bedeutungsverlust der Justiz gegenüber der Verwaltung zu erklären sein, aber auch in den späteren Schriften wird keine Beziehung der Daseinsvorsorge zur Rechtsprechung hergestellt. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Forsthoff vor allem von einem tatsächlichen Angewiesensein des Einzelnen auf die Leistungen der Daseinsvorsorge ausging, nicht aber von einem Anspruch darauf. Vielmehr betonte Forsthoff noch 1971, dass „die Daseinsvorsorge im Begriffssystem der rechtsstaatlichen Verfassung von vornherein nicht unterzubringen ist“ (Forsthoff 1971, S. 77).

65 Art. 20 Abs. 1 GG.

66 Art. 38 Abs. 1 GG. Dieses Wahlrecht würde entwertet, wenn dem gewählten Bundestag keine Kompetenzen von hinreichendem Gewicht verblieben.

67 Art. 110 Abs. 2 GG.

Diese Position erscheint angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben auch für die Daseinsvorsorge durch die Rechtsprechung kaum haltbar.[68] Diese trifft zum einen eine eigene Verpflichtung zur Daseinsvorsorge, zum anderen hat sie die Pflicht der Verwaltung zur Daseinsvorsorge zu überwachen. Eine eigene Verpflichtung zur Daseinsvorsorge besteht, weil die Rechtsprechung ihrerseits an die Grundrechte nach Art. 1 Abs. 3 GG und die Staatsprinzipien nach Art. 20 Abs. 3 GG gebunden ist, und soweit diese Regelungen die Daseinsvorsorge gebieten, muss auch die Rechtsprechung ihnen nachkommen. Zum anderen überprüft die Rechtsprechung gemäß Art. 19 Abs. 4 GG sämtliches Verwaltungshandeln; und soweit die Verwaltung ihrerseits eine Verpflichtung zur Daseinsvorsorge wahrnehmen muss, hat die Rechtsprechung auf Antrag[69] die Erfüllung dieser Pflicht zu kontrollieren. Gerade die Vorenthaltung von Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Verwaltung kann in einem modernen Leistungsstaat die Bürgerinnen und Bürger weitaus schwerer treffen als ein behördlicher Eingriff durch Handeln.

Einfachgesetzlich wird diese Verpflichtung vor allem durch die generalklauselartige Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges nach § 40 Abs. 1 VwGO auch in den Fällen behördlichen Unterlassens abgesichert. Soweit die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Daseinsvorsorge privatrechtlich handelt, steht in solchen Konstellationen der Zivilrechtsweg nach § 13 GVG offen.

Im Gegensatz zu Forsthoff ist daher festzuhalten, dass auch die Rechtsprechung im Rahmen der Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle spielt, allerdings vor allem als Kontrollinstanz der daseinsvorsorgenden Verwaltung.

7.5 Verantwortung Privater?

Schließlich können Daseinsvorsorgeleistungen auch durch Private erbracht werden, worauf das moderne Konzept des Gewährleistungsstaats fußt. Dies drängt den Staat aus der eigenen Leistungserbringung zurück in die Garantie der Leistungserbringung durch Private.

Dieses Modell war indes zu Forsthoffs Zeiten noch weitgehend unbekannt und wurde von ihm in seinen Schriften zur Daseinsvorsorge auch nicht vorausgesehen. Ganz im Gegenteil betrachtete Forsthoff die von ihm sogenannte politische Daseinssicherung als zeitlich dritte Stufe der Daseinsvorsorge nach der Phase der

68 So hat die Rechtsprechung auch verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse im Bereich der Daseinsvorsorge zum Ausgangspunkt für an die zivilrechtlichen Regelungen angelehnte Schadensersatzansprüche genommen, worauf Maurer 2011, § 29, Rn. 2, hinweist.

69 Vgl. das Antragsprinzip in § 88 VwGO und § 308 ZPO.

individuellen und der kollektiven Daseinssicherung (Forsthoff 1938, S. 6). Die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge durch Private kann auch nicht einfach als ein Fall der kollektiven Daseinsvorsorge und damit als Vorstufe der staatlichen Daseinsvorsorgeerbringung angesehen werden, denn unter kollektiver Daseinsvorsorge verstand Forsthoff vor allem die Leistungserbringung durch Selbsthilfeorganisationen wie Konsumgenossenschaften oder Gewerkschaften, nicht aber durch Aktiengesellschaften. Indes sind Aspekte der Privatisierung auch bei Forsthoff in der Beschreibung der Daseinsvorsorge als einem die klassische Trennung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht überwindenden Gebiet bereits angelegt (Forsthoff 1938, S. 33ff.).

Nach derzeitigem Stand der Wissenschaft ist zwischen formeller (7.5.1), materieller (7.5.2) und funktioneller (7.5.3) Privatisierung zu unterscheiden, die sich jeweils in unterschiedlicher Weise auf die Daseinsvorsorge auswirken.[70]

7.5.1 Formelle Privatisierung

Als formelle Privatisierung oder Organisationsprivatisierung bezeichnet man die Umwandlung eines Unternehmens von einer öffentlich-rechtlichen in eine privatrechtliche Organisationsform, wobei die Trägerschaft der öffentlichen Hand erhalten bleibt.[71] Da die Verpflichtung zur Daseinsvorsorge nicht von der Rechtsform abhängig ist, ist dieser Fall grundsätzlich in gleicher Weise wie die Verpflichtung der Verwaltung selbst in öffentlich-rechtlicher Form zu behandeln.

Allerdings zeigen sich bei der rechtstechnischen Umsetzung Besonderheiten. So wandelt sich bei der kommunalen Daseinsvorsorge der Nutzungsanspruch der Einwohner und Einwohnerinnen der Kommune gegen die Einrichtung um in einen Anspruch gegen den Träger der Einrichtung auf Einwirkung auf das kommunale Unternehmen.[72] Zudem besteht keine direkte staatliche Aufsicht mehr über das formell privatisierte Unternehmen, sondern nur noch eine mittelbare Überwachung durch die staatliche Kontrolle der Trägerkommune.

Im Ergebnis schwächt die formelle Privatisierung daher die Rechtsstellung der Einwohner sowie die staatliche Kontrolle. Dies mag zwar generell Zweifel an der von der herrschenden Meinung vertretenen Wahlfreiheit der Verwaltung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Organisationsformen begründen, stellt aber

70 Siehe hierzu sowie zu weiteren Formen der Privatisierung wie der Vermögens- und der Finanzierungsprivatisierung Hellermann 2000, S. 3f., m.w.N.

71 Burgi 2012, § 17, Rn. 79ff.; Schmidt 2014, Rn. 264.

72 Siehe Schmidt 2014, Rn. 645. Für einen Kontrahierungszwang der privatrechtlichen Einrichtung selbst plädiert Lange 2013, Kap. 13, Rn. 62.

keine Besonderheit bei der Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge im Vergleich zu anderen Bereichen formeller Privatisierung dar.

7.5.2 Materielle Privatisierung

Als materielle Privatisierung oder Aufgabenprivatisierung bezeichnet man die teilweise oder vollständige Veräußerung eines Unternehmens an Private.[73] Sie setzt die vorherige formelle Privatisierung voraus.

Die neuen privaten Eigentümer bzw. Inhaber des Unternehmens sind Grundrechtsträger und als solche durch die Grundrechte grundsätzlich nur berechtigt, nicht aber verpflichtet. Nur ausnahmsweise in den Fällen unmittelbarer oder mittelbarer Drittwirkung sind sie ihrerseits an die Grundrechte gebunden. In gleicher Weise gelten die Staatsprinzipien vom Ausgangspunkt her nur für die Organisation des Staates und anderer Hoheitsträger, nicht aber für juristische oder natürliche Personen des Privatrechts.

Eine Verpflichtung des materiell privatisierten Unternehmens zur Daseinsvorsorge kann sich daher nur ergeben, soweit diese besonders verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich angeordnet wird. Verfassungsrechtlich ist in diesem Zusammenhang besonders die Gewährleistungsverantwortung des Bundes zu beachten, die etwa in den Bereichen der Eisenbahn[74], des Postwesens und der Telekommunikation[75] ausdrücklich grundgesetzlich vorgesehen ist. Soweit diese Gewährleistungsverantwortung reicht, ist der Bund verpflichtet, einfachgesetzlich die auch materiell privatisierten Unternehmen auf die Erfüllung einer Universaldienstleistungspflicht[76] bzw. einer Grundversorgung[77] festzulegen. In solchen Fällen ergibt sich zumindest aus der einfachgesetzlichen Regelung eine Verpflichtung selbst der materiell privatisierten Unternehmen auf die Erfüllung dieser Aufgabe. Sollte man diese Aufgabe als Teil der Daseinsvorsorge einordnen, folgt daraus also auch die Verpflichtung zur Erfüllung einer Aufgabe der Daseinsvorsorge.

Zudem kann in anderen einfachen Bundesgesetzen auch ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Vorgabe eine Verpflichtung zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge auch für Private angeordnet werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, soweit in einem Gesetz eine Leistung als die Erfüllung einer Auf-

73 Burgi 2012, § 17, Rn. 85f.; Schmidt 2014, Rn. 264.

74 Art. 87e Abs. 4 GG.

75 Art. 87f Abs. 1 GG.

76 Vgl. §§ 11ff. PostG und §§ 78ff. TKG.

77 Zur Grundversorgung im Energiebereich siehe § 36 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG).

gabe der Daseinsvorsorge bezeichnet wird[78] und dann die Erbringung dieser Leistung angeordnet wird.

Im Übrigen wird durch die materielle Privatisierung ein Unternehmen aus der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Daseinsvorsorge entlassen. Möglicherweise kann sich dann aber noch eine zivilrechtliche Verpflichtung zum Abschluss eines Vertrages des Unternehmens mit einem Bürger ergeben. Dies ist insbesondere der Fall, wenn das Unternehmen monopolartig über eine Leistung gebietet und diese für den Bürger existenziell notwendig ist. Ansonsten kann keine rechtliche Verpflichtung Privater zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge anerkannt werden, was insbesondere die Bereitstellung von Wohnraum oder Nahrungsmitteln betrifft.

7.5.3 Funktionelle Privatisierung

Als dritte Form der Privatisierung ist die funktionelle Privatisierung anerkannt. Darunter versteht man die organisatorische Einbindung Privater in den Vollzug einer weiterhin von einem Hoheitsträger bewältigten öffentlichen Aufgabe.[79] Dabei übt der Private Hilfstätigkeiten aus, etwa Reinigungsdienste in einer öffentlichen Schule oder den Betrieb einer Kantine in einem öffentlichen Krankenhaus.

In diesen Konstellationen ist die Leistung des Privaten der Leistung des Hoheitsträgers untergeordnet, dessen Verpflichtung zur Daseinsvorsorge allein maßgeblich ist. Sollte der Private ausfallen und die Leistung einstellen, hat der Hoheitsträger anderweitig für Ersatz zu sorgen oder ggf. die Hilfsleistung wieder selbst zu erbringen. Allein aus der Tatsache, dass im Falle funktioneller Privatisierung eine Hilfsleistung des Privaten für eine Hauptleistung des Hoheitsträgers im Rahmen der Daseinsvorsorge geschieht, folgt noch nicht, dass der Private nun auch selbst einer Verpflichtung zur Daseinsvorsorge unterläge.

7.6 Zwischenergebnis

Hauptadressat der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge ist die öffentliche Verwaltung sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene. Aber auch die Regierung hat Aufgaben der Daseinsvorsorge zu erfüllen durch Überwachung der nachgeordneten daseinsvorsorgenden Verwaltungsbehörden, finanzielle Unterstützung

78 Siehe § 1 Abs. 1 RegG für den ÖPNV und § 50 Abs. 1 WHG für die öffentliche Wasserversorgung.

79 Burgi 2012, § 17, Rn. 87; Schmidt 2014, Rn. 264.

von Aufgaben der Daseinsvorsorge anderer Träger sowie Geltendmachung von Gesichtspunkten der Daseinsvorsorge auf europäischer Ebene. Der Gesetzgeber ist zwar an die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Daseinsvorsorge gebunden, aber angesichts des Demokratieprinzips, des Wahlrechts und des Budgetrechts verbleibt ihm doch ein erheblicher Spielraum bei deren Umsetzung. Auch die Rechtsprechung trifft eine eigene Daseinsvorsorgeverantwortung, vor allem überwacht sie aber die Verpflichtung der Verwaltung zur Daseinsvorsorge. Formell privatisierte Unternehmen sind ebenso zur Daseinsvorsorge wie die öffentliche Verwaltung verpflichtet, wobei aber in der rechtstechnischen Umsetzung gewisse Unterschiede bestehen. Bei materiell privatisierten Unternehmen hingegen verbleibt nur bei besonderer gesetzlicher Anordnung eine Daseinsvorsorgeverpflichtung, etwa im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Universaldienstleistungspflicht oder privatrechtlich bei monopolartiger Verfügung über eine existenziell notwendige Leistung. In Fällen funktioneller Privatisierung erfüllen die eingeschalteten Privaten nur Hilfstätigkeiten, weshalb die eigene Verpflichtung der von ihnen unterstützten Verwaltung maßgebend bleibt.

8 Kompetenzen zur Daseinsvorsorge

Eng verbunden mit der Frage nach der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge ist die Betrachtung der Kompetenzen zur Daseinsvorsorge. Kompetenzen sind öffentlich-rechtliche Pflichtrechte, die einerseits das Recht umfassen, Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, andererseits die Pflicht beinhalten, diese Leistungen auch anzubieten. Es handelt sich folglich einerseits um eine Befugnis zum Tätigwerden, andererseits um eine Aufgabe. Im Rahmen der Kompetenzen ist zwischen der Regelungs- (8.1), der Organisations- (8.2), der Handlungsformen- (8.3) und der Finanzierungskompetenz (8.4) zu unterscheiden.

8.1 Regelungskompetenz

Die Regelungskompetenz ist die Kompetenz, Bestimmungen über das „Ob“ und das „Wie“ der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge zu erlassen. Im Unterschied zu den bereits aufgeführten einfachgesetzlichen Vorschriften der Daseinsvorsorge (etwa im Bundesrecht) geht es an dieser Stelle um die vorgelagerte Frage, wer überhaupt Bestimmungen zur Daseinsvorsorge erlassen darf. Dies stellt einerseits einen Kontrollmaßstab dar, ob die bereits vorhandenen Vorschriften auch von einem zuständigen Regelungsgeber erlassen wurden, andererseits zeigt

es aber auch die Möglichkeiten auf, in welchen weiteren Bereichen Regelungen noch von welcher Stelle erlassen werden können. Dabei ist zudem zu bedenken, dass es vielfach auch zu gestuften Regelungen kommt, indem zunächst ein Bundes- oder Landesgesetz ergeht und dieses dann im nächsten Schritt von kommunalen Regelungen weiter ausgefüllt wird.

Im Grundgesetz besteht keine einheitliche Gesetzgebungskompetenz „Daseinsvorsorge", deshalb können im Folgenden nur exemplarisch einzelne für die Daseinsvorsorge anerkannte Teilgebiete betrachtet werden. Zu diesem Zweck werden aus dem Kreis der notwendigen Leistungen der Daseinsvorsorge die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (8.1.1), die Kreislaufwirtschaft (8.1.2), die Energieversorgung (8.1.3) und die soziale Infrastruktur (8.1.4), aus dem Bereich der nützlichen Leistungen der öffentliche Verkehr (8.1.5) und die finanzielle Infrastruktur (8.1.6) sowie schließlich aus den der Lebensverschönerung dienenden „Luxusleistungen" die kulturellen Angebote (8.1.7) herausgegriffen.

8.1.1 Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung bestehen Regelungskompetenzen sowohl für den Bund als auch für die Länder und Kommunen. Der Bund ist für die Regelung des Wasserhaushalts zuständig.[80] Zu diesem Zweck hat er das Wasserhaushaltsgesetz erlassen, das durch das Abwasserabgabengesetz[81] ergänzt wird, welches die Verpflichtung regelt, für das Einbringen von Abwasser in Gewässer eine Abgabe zu entrichten.

Für die Länder besteht zum einen eine Abweichungsmöglichkeit von den bundesrechtlichen Regelungen[82], zum anderen sind sie auch im Übrigen für das Wasserrecht zuständig[83], wovon sie mit ihren Landeswassergesetzen Gebrauch gemacht haben.

Für die Gemeinden verbleibt im Rahmen der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft[84] die Möglichkeit, den Anschluss an eine öffentliche Wasserversorgung anzuordnen, und im Rahmen der abgabenrechtlichen Vorschriften, insbesondere in den Grenzen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips, die

80 Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG.

81 Abwasserabgabengesetz (AbwAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2005 (BGBl. I S. 114), das zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 2. September 2014 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

82 Siehe Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG.

83 Art. 30; 70 GG.

84 Siehe Art. 28 Abs. 2 GG.

Gebührenhöhe zu bestimmen. Ebenso können sie den Anschluss an ein System der Abwasserentsorgung vorschreiben und die dafür zu erhebenden Gebühren bestimmen.

8.1.2 Kreislaufwirtschaft und Abfall

Auch für das von der Abfallentsorgung zur Kreislaufwirtschaft weiter entwickelte Rechtsgebiet besteht eine Bundesgesetzgebungskompetenz[85], wovon der Bund mit Erlass des Kreislaufwirtschaftsgesetzes Gebrauch gemacht hat.

Weil es sich um eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes handelt, behalten die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.[86] Da das Kreislaufwirtschaftsgesetz insofern keine abschließende Regelung trifft, bestehen daneben weiterhin die Abfallgesetze der Länder, die insbesondere Fragen der Organisation der Abfallentsorgung, der Abfallwirtschaftsplanung sowie der Abfallbeseitigungsanlagen regeln.

Darüber hinaus können auch in diesem Bereich die Gemeinden im Rahmen ihrer Kompetenz zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft[87] die Benutzung der Systeme zur Abfallbeseitigung vorschreiben.

8.1.3 Energieversorgung

Zu den notwendigen Leistungen der Daseinsvorsorge zählt auch die Energieversorgung, die vor allem in Form von Elektrizität, Erdgas oder Fernwärme erfolgen kann. Hierfür besteht eine Bundesgesetzgebungskompetenz für das Recht der Energiewirtschaft[88], die der Bund unter anderem mit dem Energiewirtschaftsgesetz[89] ausgeschöpft hat. Für landesrechtliche Regelungen ist angesichts der hohen Regelungsdichte des Bundes nur noch wenig Raum geblieben, insbesondere unterscheiden sich die landesrechtlichen Regelungen danach, ob die Gemeinden auch durch Satzung den Anschluss an das Fernwärmenetz vorsehen dürfen.

85 Siehe Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 1 GG.

86 Vgl. Art. 72 Abs. 1 GG.

87 Art. 28 Abs. 2 GG.

88 Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG.

89 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.

8.1.4 Soziale Infrastruktur

Soweit man auch die grundlegenden Sicherungen sozialer Infrastruktur zur Daseinsvorsorge zählt, wie etwa die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe, bestehen auch dafür Gesetzgebungskompetenzen des Bundes[90], von denen er mit dem sich über mehrere Jahrzehnte und Bücher erstreckenden Erlass des Sozialgesetzbuchs inzwischen weitgehend Gebrauch gemacht hat. Für ergänzende landesrechtliche Regelungen verbleibt kaum noch Raum. Auch für die Kommunen besteht kein bedeutender eigener Spielraum, weder dürfen die Sätze der Sozialhilfe durch kommunale Satzung örtlich nach den Lebenshaltungskosten differenziert werden[91] noch verfügen sie über Regelungskompetenzen im Bereich der Sozialversicherungen.

8.1.5 Verkehr

Im Verkehrssektor ist zwischen dem öffentlichen Personennah- und -fernverkehr als möglichen Leistungen der Daseinsvorsorge zu unterscheiden. Dabei besteht eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Verkehr, den Bau, die Unterhaltung und den Betrieb von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen.[92] Dies betrifft vor allem den Fernverkehr, wovon der Bund mit dem Allgemeinen Eisenbahngesetz im Zuge der Bahnreform Gebrauch gemacht hat. Daneben ist eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Schienenbahnen gegeben, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind.[93] Darauf stützt sich neben dem Allgemeinen Eisenbahngesetz vor allem das bereits erwähnte Regionalisierungsgesetz (RegG) des Bundes. Ergänzend sind die Nahverkehrsgesetze der Länder ergangen.

Was die Kommunen betrifft, so können diese im Unterschied zu anderen Leistungen der Daseinsvorsorge keinen Benutzungszwang anordnen. Sie arbeiten aber je nach Landesrecht teilweise in kommunalen Verkehrsverbünden mit, die meist als Zweckverband organisiert sind und als Besteller von Verkehrsleistungen, vor allem im Nahverkehr, auftreten.

90 Siehe Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für die Sozialhilfe und Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG für die Sozialversicherungen.

91 Allerdings gibt es verschiedene Wohngeldstufen abhängig von den Mietenstufen, die wiederum durch bundesrechtliche Regelung festgelegt sind, vgl. § 12 WoGG, was eine gewisse kommunale Differenzierung ermöglicht.

92 Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG.

93 Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG.

8.1.6 Finanzielle Infrastruktur

Die finanzielle Infrastruktur betrifft die Bereitstellung von grundlegenden Finanzdienstleistungen wie einem Girokonto, einem Sparbuch und der Aufnahme kleinerer Kredite. Auch insoweit finden sich Regelungen sowohl auf Bundes- als auch auf Landes- und Kommunalebene. Es besteht eine bundesrechtliche Regelungskompetenz für den inhaltlichen Bereich des Bank- und Börsenwesen[94], wovon der Bund etwa mit dem Erlass des Kreditwesengesetzes Gebrauch gemacht hat. Die organisatorischen Fragen sind dann Sache der Landesgesetzgeber, die zu diesem Zweck die Sparkassengesetze erlassen haben. Für die Kommunen verbleibt nur noch die Entscheidung über die Errichtung einer Sparkasse, die dann durch Satzung erfolgt.

8.1.7 Kulturelle Leistungen

Im Kultursektor bestehen keine nennenswerten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, sieht man einmal von dem Urheber- und Verlagsrecht[95] und solchen Zuständigkeiten mit Auslandsbezug wie dem Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland[96] ab. Im Übrigen handelt es sich um das Hauptbetätigungsfeld der Landesgesetzgeber, etwa im Kindergarten-, Schul- und Hochschulrecht. Auf kommunaler Ebene steht dann die tatsächliche Bereitstellung der entsprechenden Bildungseinrichtungen im Vordergrund, was auch die Regelungskompetenz zur Festlegung der Gebühren, etwa für den Kindergartenbesuch, umfasst.

8.2 Organisationskompetenz

Die Organisationskompetenz ist die Kompetenz, die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationsform der Einrichtungen zur Daseinsvorsorge festzulegen. Sie stellt einen Sonderfall der Regelungskompetenz dar. Nur in wenigen Fällen ist die Organisationsform ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgegeben, wobei einerseits öffentlich-rechtliche Formen, andererseits privatrechtliche Formen vorgeschrieben werden. Ausdrücklich ist eine öffentlich-rechtliche Organisation bei denjenigen sozialen Versicherungsträgern geboten, deren Zuständigkeit sich über

94 Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Siehe dazu Degenhart in: Sachs 2014, Art. 74 GG, Rn. 48.

95 Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG.

96 Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG.

das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.[97] Privatrechtliche Organisationsformen sind hingegen von Verfassung wegen im Verkehrs- und Telekommunikationsbereich angeordnet. So sind die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form zu führen[98], und die Dienstleistungen der Post und Telekommunikation sind auch durch die Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durchzuführen[99]. Im Übrigen bleibt die Wahl der Organisationsform für Aufgaben der Daseinsvorsorge der gesetzgeberischen Entscheidung überlassen, welche wegen des Wesentlichkeitsvorbehalts grundsätzlich nicht auf die staatliche Exekutive übertragen werden kann.

Für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Kommunen haben die Gesetzgeber von Bund und Ländern die erforderlichen Organisationsformen zur Verfügung gestellt. Hier kommen zum einen die bundesrechtlich geregelten privatrechtlichen Organisationsformen der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), ausnahmsweise auch der Aktiengesellschaft, in Betracht, zum anderen die landesrechtlich normierten Formen des Eigenbetriebs und der Anstalt öffentlichen Rechts bzw. des Kommunalunternehmens.

Zwischen diesen Formen können die Kommunen nach noch herrschender Meinung frei wählen.[100] Typischerweise herangezogene Auswahlkriterien sind die Möglichkeit der Gewinnerzielung bei Erhebung privatrechtlicher Entgelte anstelle öffentlich-rechtlicher Beiträge und Gebühren, die erleichterte Vollstreckbarkeit öffentlich-rechtlicher Abgabenforderungen anstelle privatrechtlicher Forderungen, die Steuerfähigkeit des Unternehmens durch die kommunale Kernverwaltung, die stärkeren öffentlich-rechtlichen Nutzungsansprüche der Einwohnerinnen und Einwohner anstelle der nur abgeschwächten privatrechtlichen Kontrahierungsansprüche, die unmittelbare staatliche Aufsicht über ein öffentlich-rechtlich organisiertes Unternehmen im Vergleich zur nur mittelbaren Aufsicht über ein privatrechtliches Unternehmen und die steuerrechtliche Behandlung der Unternehmen. Während ursprünglich der Eigenbetrieb dominierte und danach die GmbH ihren Siegeszug antrat, zeichnet sich in den letzten Jahren wieder zunehmend die Wahl öffentlich-rechtlicher Organisationsformen ab, insbesondere der neu geschaffenen Anstalt öffentlichen Rechts.

97 Art. 87 Abs. 2 S. 1 GG.

98 Art. 87e Abs. 3 S. 1 GG.

99 Art. 87f Abs. 2 S. 1 GG.

100 Zur insoweit bestehenden Wahlfreiheit Erbguth 2014, § 29, Rn. 3.

8.3 Handlungsformenkompetenz

Die Handlungsformenkompetenz beschreibt, welche öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Handlungsformen für die Erbringung von Aufgaben der Daseinsvorsorge zur Verfügung stehen. Da es keine spezifische Handlungsform „Daseinsvorsorge" gibt, stehen nur die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Handlungsformen wie sonst auch zur Verfügung. Diese sind abhängig von der zuvor gewählten Organisationsform: Bei privatrechtlichen Organisationsformen können auch nur die privatrechtlichen Handlungsformen Allgemeine Geschäftsbedingungen und privatrechtlicher Vertrag gewählt werden. Bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen stehen zusätzlich zu den privatrechtlichen Möglichkeiten auch die öffentlich-rechtlichen Handlungsformen der Satzung, des verwaltungsrechtlichen Vertrages und des Verwaltungsaktes zur Verfügung, wobei nach herrschender Meinung wiederum eine Handlungsformenwahlfreiheit der Verwaltung besteht (Pagenkopf 1976, S. 156f.). Mögliche Auswahlkriterien sind der Wunsch nach Gewinnerzielung, der für private Handlungsformen streitet, oder das Ziel, die eigenen Forderungen auch ohne Einschaltung eines Gerichts vollstrecken zu können, was für öffentlich-rechtliche Formen spricht. Bei beiden Organisationsformen erfolgt zusätzlich natürlich die tatsächliche Umsetzung durch Realakte.

8.4 Finanzierungskompetenz

Das verwaltungs- und kommunalrechtliche Schrifttum klammert die Frage nach der Kompetenz zur Finanzierung der Daseinsvorsorge regelmäßig aus.[101] Denkbare öffentlich-rechtliche Finanzierungsquellen sind Steuern, Beiträge und Gebühren, Sozialversicherungsbeiträge, Umlagen und Zuweisungen aus dem Finanzausgleich; mögliche privatrechtliche Quellen sind Entgelte („Preise"). Es besteht keine allgemeine Regel für die Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge, vielmehr ist nach der Art der Leistung zu unterscheiden. Zudem ist zwischen staatlichen, sozialversicherungsrechtlichen und kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge zu differenzieren. Nach der von der Regelungskompetenz bekannten Anordnung werden ausgewählte Gebiete der Daseinsvorsorge dargestellt.

101 Ausnahme bei von Mutius 1996, Rn. 165.

8.4.1 Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung dominiert die Finanzierung durch Erhebung von Gebühren von den Nutzerinnen und Nutzern, möglicherweise ergänzt durch Beiträge für die Bereitstellung von Anschlüssen. Ausnahmsweise werden auch privatrechtliche Entgelte erhoben. Noch ausstehende Finanzierungslücken sind von den Kommunen aus deren allgemeinem Steueraufkommen zu tragen. Soweit diese Aufgaben auf einen Zweckverband übertragen werden, gehen auch die Rechte zur Erhebung von Vorzugslasten auf den Verband über. Ergänzend finanziert dieser sich durch eine Umlage von seinen Mitgliedskommunen[102], die dann ihrerseits möglicherweise wieder Steuermittel einsetzen müssen.

8.4.2 Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung

Bei der Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung finden sich ähnliche Modelle wie bei der bereits erörterten Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Vorrangig erfolgt eine nutzergestützte Finanzierung, nachrangig werden Lücken durch Rückgriff auf das allgemeine Steueraufkommen geschlossen. Bei Zwischenschaltung eines Zweckverbandes erhebt dieser ggf. eine Umlage.

8.4.3 Energieversorgung

Bei der Energieversorgung hingegen werden nach ihrer Organisations-, zum Teil auch Aufgabenprivatisierung, inzwischen weitgehend nur noch privatrechtliche Entgelte durch die Unternehmen erhoben.

8.4.4 Soziale Infrastruktur

Bei der sozialen Infrastruktur ist zwischen der Sozialhilfe und den Sozialversicherungen zu trennen. Die Sozialhilfe, also die Leistungen nach Sozialgesetzbuch (SGB) II und SGB XII, werden komplett aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. Hier wäre eine Finanzierung durch eigene Abgaben der Nutznießer auch widersprüchlich und liefe dem Zweck der Leistung zuwider.

Die Leistungen der Sozialversicherung hingegen werden primär durch Sozialversicherungsbeiträge der Mitglieder gedeckt, die in gewissen Grenzen an die allgemeinen Beiträge etwa nach dem jeweiligen Kommunalabgabengesetz erinnern, im Unterschied zu diesen aber keine so enge Beziehung zwischen der Abgaben-

102 Dazu Schmidt 2005, § 47.

pflicht und der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Leistung aufweisen.[103] Hinzu tritt, insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung, ein erheblicher Bundeszuschuss, der seinerseits aus dem allgemeinen Steueraufkommen des Bundes gedeckt wird.[104]

8.4.5 Verkehr

Nach der Privatisierung der Bundesbahn[105] und der ebenfalls privatrechtlichen Ausgestaltung der meisten kommunalen Verkehrsbetriebe handeln diese in aller Regel sowohl im öffentlichen Personenfern- als auch im -nahverkehr privatrechtlich und schließen Beförderungsverträge mit ihren Nutzern und Nutzerinnen ab, die dafür ein privatrechtliches Entgelt, den Beförderungspreis, zu entrichten haben. Soweit die Verkehrsunternehmen wegen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben wie der Erschließung auch abgelegener Ortschaften mit wenigen Bewohnerinnen und Bewohnern nicht kostendeckend arbeiten können, erhalten sie regelmäßig Zuschüsse, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden.

8.4.6 Finanzielle Infrastruktur

Rechnet man Sparkassen zur finanziellen Infrastruktur, so bleibt festzuhalten, dass sich diese vorwiegend durch von den Nutzerinnen und Nutzern erhobene „Gebühren" finanzieren. Dabei handelt es sich aber – entgegen der irreführenden Bezeichnung – nicht um öffentlich-rechtliche Abgaben, sondern um privatrechtliche Entgelte.

8.4.7 Kulturelle Leistungen

Im Bereich der kulturellen Leistungen sind verschiedenste Finanzierungsmodelle anzutreffen: Bei der vorschulischen Bildung werden regelmäßig Gebühren erhoben, etwa für den Besuch eines Kindergartens. Der Besuch öffentlicher Schulen ist für Schülerinnen und Schüler kostenfrei, für den Besuch privater Schulen fällt ein von den Eltern zu entrichtendes Schulgeld an, was einen privatrechtlichen Preis darstellt. Der universitäre Unterricht ist an öffentlichen Universitäten nach der Abschaffung der zuvor in einigen Ländern bestehenden Studienbeiträge wieder

103 Siehe Muckel und Ogorek 2011, § 5, Rn. 8, m.w.N.

104 Vgl. Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG.

105 Siehe Art. 87e Abs. 3 S. 1, Art. 143a GG.

kostenfrei; die Studiengebühren privater Universitäten sind wiederum eine privatrechtliche Gegenleistung für den Hochschulunterricht. Im Übrigen erfolgt die Finanzierung öffentlicher Bildungseinrichtungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen, für private Bildungseinrichtungen gibt es möglicherweise staatliche oder kommunale Zuschüsse, die dann ihrerseits wiederum aus Steuermitteln zu finanzieren sind. Sonstige kulturelle Einrichtungen wie Theater oder Museen erheben einen meist nur einen Teil der Kosten deckenden Eintritt und sind im Übrigen auf Zuschüsse angewiesen, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu bestreiten sind.

8.5 Zwischenergebnis

Was die Regelungskompetenz zur Daseinsvorsorge anbelangt, so besteht typischerweise keine alleinige Zuständigkeit einer Normsetzungsebene, sondern Bundes- und Landesgesetze sowie kommunale Satzungen wirken zusammen. Je notwendiger eine Leistung der Daseinsvorsorge ist, desto größer ist üblicherweise die gesetzliche Regelungsdichte. Die Aufgabe der Daseinsvorsorge wird vorwiegend in privatrechtlichen Organisationsformen wahrgenommen, aber auch öffentlich-rechtliche Formen sind dazu geeignet. Die Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge ist sehr heterogen ausgestaltet. Es dominieren benutzerbezogene Forderungen, sei es in Gestalt öffentlich-rechtlicher Beiträge und Gebühren, sei es in Form privatrechtlicher Preise. Zahlreiche Einrichtungen der Daseinsvorsorge können allein auf dieser Grundlage nicht kostendeckend betrieben werden, weshalb es ergänzender Zuschüsse der Hoheitsträger bedarf. Diese sind in der Regel aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu begleichen, während gesonderte, zweckgebundene Daseinsvorsorgeabgaben derzeit nicht erhoben werden.

9 Daseinsvorsorge im Spektrum kommunaler Aufgaben

Bezogen auf den kommunalen Bereich ist die Daseinsvorsorge in das Spektrum kommunaler Aufgaben einzuordnen. Dabei sind die Aufgaben zunächst nach ihrer Herkunft zu unterscheiden (9.1). Zudem kann nach dem Eingriff in die Bürgersphäre differenziert werden (9.2).

9.1 Einteilung nach der Herkunft der Aufgabe

Nach der Herkunft der Aufgabe ist zwischen den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (9.1.1), des übertragenen Wirkungskreises (9.1.2) und der Übergangsform der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (9.1.3) zu unterscheiden. Diese Differenzierung hat Einfluss auf den der Kommune verbleibenden Entscheidungsspielraum bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge.

9.1.1 Aufgaben des eigenen Wirkungskreises

Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sind als Selbstverwaltungsangelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ursprünglich kommunale Aufgaben, die bei der Kommune verbleiben und durch kommunale Organe wahrgenommen werden.[106] Typischerweise handelt es sich um Aufgaben der Leistungsverwaltung. Bei den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ist zwischen freiwilligen (a) und pflichtigen (b) Selbstverwaltungsaufgaben zu unterscheiden.

a) Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben
   Bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben kommt den Kommunen ein doppeltes Ermessen zu. Sie entscheiden sowohl über das „Ob“ als auch über das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung.[107] Im Einzelnen ist es jeweils eine Frage der landesrechtlichen Regelung, welche Aufgaben dieser Gruppe zuzuordnen sind. Je weniger ausdrückliche Aufgabenzuweisungen der Landesgesetzgeber vornimmt, desto mehr Aufgaben verbleiben dieser Kategorie. Gleichwohl kann im Ländervergleich festgestellt werden, dass vor allem kulturelle Angebote wie Gemeindebibliotheken, Museen und Theater zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zählen. Folge davon ist, dass im Fall einer finanziell angespannten Lage der Kommune auch solche Angebote der Daseinsvorsorge als erste eingeschränkt werden können, weil keine rechtliche Verpflichtung zu ihrem Vorhalten besteht, dies vielmehr auf einer autonomen Entscheidung der Kommune beruht.
   In gleicher Weise stellt auch die finanzielle Infrastruktur in Form von Sparkassen lediglich eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe dar. Weil Sparkassen aber regelmäßig keinen kommunalen Zuschussbedarf auslösen, sondern – im Gegenteil – derzeit eher Gewinne für ihren Träger abwerfen, stellt sich hier nicht in gleicher Weise wie bei kulturellen Angeboten die Frage nach ihrem Fortbestand.

106 Vgl. Schmidt 2014, Rn. 230.

107 Geis 2014, § 7, Rn. 7f.

b) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben
Bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist die Kommune hingegen eingeschränkt. Sie entscheidet nur noch frei über das „Wie" der Aufgabenwahrnehmung; es steht aber kraft Gesetzes fest, dass sie die Aufgabe wahrnehmen muss.[108] Die meisten Aufgaben der Daseinsvorsorge fallen in diese Kategorie kommunaler Aufgaben. So sind die Kommunen in aller Regel gesetzlich verpflichtet, die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, die Kreislaufwirtschaft und die Abfallentsorgung ihrer Einwohner sicherzustellen. Zudem trifft die Kommunen zumeist die Verpflichtung, für die Energieversorgung ihrer Einwohner und Einwohnerinnen zu sorgen und deren Zugang zu Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs zu gewährleisten. Neben diesen – abgesehen vom Verkehr – leitungsgebundenen Aufgaben der Daseinsvorsorge haben die Kommunen auch Angebote im Bereich frühkindlicher Bildung vorzuhalten und sind Schulträger, während der universitäre Bildungsbereich von den Ländern getragen wird.

In den letzten Jahren haben die Anzahl und das Ausmaß der kommunalen Aufgaben in diesem Bereich zugenommen, weil zum einen die technische Entwicklung aufwändigere Lösungen erforderlich machte, was sich exemplarisch an der Abwasserentsorgung zeigt, zum anderen die gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen sich verändert haben, was beispielsweise in der verstärkten Betreuung junger Kinder in Kindertagesstätten und Kindergärten zum Ausdruck kommt. Dadurch wird dieser Schwerpunkt kommunaler Daseinsvorsorge noch verstärkt.[109]

9.1.2 Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises handelt es sich hingegen um ursprünglich staatliche Aufgaben, welche den Kommunen übertragen wurden und die als weiterhin staatliche Aufgaben nunmehr durch kommunale Organe wahrgenommen werden.[110] Dies sind typischerweise Aufgaben der Eingriffsverwaltung wie etwa das Ordnungsbehördenrecht. Bei diesen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist den Kommunen nicht nur vorgeschrieben, dass sie diese Aufgaben erfüllen müssen, sondern es werden ihnen vielfach auch genaue Vorgaben gemacht, in welcher Form sie diese Aufgabe wahrzunehmen haben.

108 Siehe Geis 2014, § 7, Rn. 9ff.; Schmidt 2014, Rn. 232.

109 Zutreffend ordnen daher Maurer 2011, § 23, Rn. 14, und von Mutius 1996, Rn. 539, die Daseinsvorsorge vor allem diesen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zu.

110 Siehe Schmidt 2014, Rn. 233.

Auf den ersten Blick scheinen Aufgaben der Daseinsvorsorge, die ja das Betätigungsfeld des einzelnen Bürgers erweitern und nicht einschränken sollen, nicht darunter zu fallen. Gleichwohl werden bestimmte Abschnitte der Abwasser- und Abfallentsorgung auch vom Gedanken der Gefahrenabwehr geprägt, weshalb man diese Teilbereiche auch zu den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zählen kann.[111] Insofern sind diese Segmente der Daseinsvorsorge der autonomen Entscheidung der Kommunen weitgehend entzogen.

9.1.3 Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Einige Länder sehen in ihren Kommunalordnungen zusätzlich zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises neben oder anstelle der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises die weitere Kategorie der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung vor.[112] Dies geht auf den Weinheimer Entwurf einer Deutschen Gemeindeordnung von 1947 zurück, wonach eine Kommune möglichst alle die ihr zukommenden Aufgaben in Selbstverwaltung erfüllten sollte.[113] Zunächst sollte diese Aufgabenkategorie sämtliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ablösen, weil aber bis zu der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 auch durch Bundesrecht Aufgaben direkt auf die Kommunen übertragen werden konnten und der Bund weiterhin dem dualistischen Modell mit Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises folgte, sind selbst in den scheinbar nur Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zulassenden Ländern weiterhin auch bundesrechtlich übertragene Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises daneben vorhanden.

Dabei besteht Unsicherheit hinsichtlich der rechtlichen Einordnung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Teils werden diese Aufgaben als besondere Ausprägung der Selbstverwaltungsaufgaben betrachtet, teils werden sie als eine Variante der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises eingeordnet, teils werden sie als Aufgaben sui generis gedeutet.

Unabhängig von der mehr theoretischen Bedeutung dieses Streits ist für die Praxis festzustellen, dass die meisten Leistungen der Daseinsvorsorge durch den Gesetzgeber gerade nicht dieser Kategorie unterstellt werden, sondern weiterhin als Selbstverwaltungsaufgaben eingeordnet werden. Sofern gleichwohl vereinzelt Landesgesetze manche Daseinsvorsorgebereiche als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung einordnen sollten, wären diese nach dem fehlenden kommuna-

111 Für ein Hineinreichen der Daseinsvorsorge in den Kreis der übertragenen Aufgaben siehe Knemeyer 2000, Rn. 95.

112 Vgl. Geis 2014, § 7, Rn. 13ff.; Schmidt 2014, Rn. 235ff.

113 Siehe dazu Schmidt 2014, Rn. 45.

len Spielraum in Bezug auf das „Ob“ und das „Wie“ der Erbringung der Leistung zumindest im hier interessierenden Kontext ähnlich wie die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu betrachten.

9.2 Einteilung nach dem Eingriff in die Bürgersphäre

Nach dem Eingriff in die Bürgersphäre ist zwischen Aufgaben der Leistungs- (9.2.1) und Eingriffsverwaltung (9.2.2) zu differenzieren.[114] Diese Unterscheidung hat vor allem erläuternde Funktion. Sie kann mittelbar aber auch Bedeutung gewinnen für die Frage, in welchem Umfang dem Bürger ein Anspruch auf die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge zusteht.

9.2.1 Daseinsvorsorge und Leistungsverwaltung

Durch die Leistungsverwaltung wird die Sphäre der Bürgerinnen und Bürger erweitert. Hoheitsträger stellen den Bürgern und Bürgerinnen Leistungen zur Verfügung, die diesen zusätzliche Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Solche Leistungen bestehen typischerweise in der Errichtung, der Unterhaltung und dem Betrieb einer Einrichtung. Diese kann rechtlich selbstständig sein wie eine GmbH oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) oder rechtlich unselbstständig nach Art eines Eigenbetriebs. Es kann sich tatsächlich um ein eigenes Unternehmen handeln, um eine kleinere Organisationseinheit oder um bloßes Handeln der kommunalen Kernverwaltung. Die Leistungsverwaltung kann sich gegenständlich auf den wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen, kulturellen oder einen anderen Lebensbereich beziehen.

Regelmäßig kommt dem einzelnen Bürger weder ein Anspruch auf Erweiterung noch auf Erhaltung dieser Kapazitäten zu, sondern lediglich auf deren Ausschöpfung, sofern keine spezialgesetzliche Regelung besteht oder sich ein solcher Anspruch aus höherrangigem Recht ergibt.

Zahlreiche kommunale Leistungen stellen typische Betätigungsfelder der Daseinsvorsorge dar. Dies hat im rechtswissenschaftlichen Schrifttum Autoren auch dazu veranlasst, Leistungsverwaltung und Daseinsvorsorge gleichzusetzen.[115] Gleichwohl gibt es Bereiche der Leistungsverwaltung wie zum Beispiel die Bereitstellung der Infrastruktur für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen, die zumindest herkömmlich nicht der Daseinsvorsorge zugerechnet werden. Auf

114 Siehe Maurer 2011, § 1, Rn. 20ff.

115 So offenbar Waechter 1997, Rn. 527.

der anderen Seite werden Leistungen der Daseinsvorsorge vor allem im Bereich der leitungsgebundenen Einrichtungen vielfach auch durch die Erhebung von Beiträgen und Gebühren finanziert, die ggf. auch zwangsweise im Wege des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden können. Damit wird der Bereich der Leistungsverwaltung verlassen.

9.2.2 Daseinsvorsorge und Eingriffsverwaltung

Vielmehr zeigt der Erlass von Abgabenbescheiden samt deren Vollstreckung eindrücklich, dass sich die Daseinsvorsorge auch in den Bereich der Eingriffsverwaltung hinein erstreckt. Unter Eingriffsverwaltung versteht man diejenige Verwaltungstätigkeit, welche die Sphäre der Bürger und Bürgerinnen einschränkt. Dies geschieht in aller Regel durch den Erlass von Geboten und Verboten in individualisierter oder allgemeiner Form. Aber auch rein tatsächliche behördliche Handlungen wie hoheitliche Emissionen können einen Eingriff darstellen.

Regelmäßig ist dem einzelnen Bürger ein Anspruch auf Abwehr solcher hoheitlicher Eingriffe eingeräumt, sofern diese nicht auf eine gesetzliche Grundlage gestützt werden können, unter Einhaltung der gesetzlichen Zuständigkeitsregeln und Beachtung des vorgeschriebenen Verfahrens ergehen und den besonderen gesetzlichen Voraussetzungen sowie dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.

Unter Zugrundelegung eines sehr weitgehenden Eingriffsbegriffs könnte man sogar die Einschränkung oder gar Aufhebung von bisher durch die Kommune erbrachten Leistungen der Daseinsvorsorge als einen solchen Eingriff betrachten.

9.3 Zwischenergebnis

Die Aufgaben der Daseinsvorsorge stellen vorwiegend pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben der kommunalen Leistungsverwaltung dar.

10 Verhältnis der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge zur politischen Aushandlung kommunaler Aufgaben

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass den Kommunen bei der Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge durchaus Spielraum zukommt. Dies kann sich zum einen auf das „Ob“ der Übernahme der Aufgabe beziehen, zum anderen das „Wie“ der Wahrnehmung der Aufgabe erfassen. Hier können kommunale Auf-

gaben politisch ausgehandelt werden. Umso bedeutender erscheint es festzustellen, wer innerhalb der Kommune diese Entscheidungen zu treffen hat. In Betracht kommen einerseits die kommunalen Organe (10.1), andererseits aber auch die Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune selbst (10.2). Schließlich ist auch die Kommunalaufsichtsbehörde in die Betrachtung einzubeziehen (10.3).

10.1 Kommunale Organe

Die Kommunalordnungen nutzen den Begriff der Daseinsvorsorge nicht ausdrücklich zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der kommunalen Vertretungskörperschaft (10.1.1) und dem Hauptverwaltungsbeamten (10.1.2). Diese bestimmt sich vielmehr nach den allgemeinen Regeln.

10.1.1 Vertretungskörperschaft

Bei Unterschieden im Detail legen die Kommunalordnungen der 13 Flächenländer gleichwohl doch nahezu übereinstimmend einen bestimmten Kreis von Zuständigkeiten fest, der jeweils der kommunalen Vertretungskörperschaft zukommt und von dieser auch nicht auf den Hauptverwaltungsbeamten oder ein anderes kommunales Organ übertragen werden darf.[116] Diese Kompetenzen betreffen sowohl die grundlegenden Entscheidungen über die Aufgabe der Daseinsvorsorge und ihre Organisation (a) als auch die Betätigung der Einrichtung der Daseinsvorsorge (b) und deren finanzielle Auswirkungen (c). Besonderheiten bestehen bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (d).

a) Grundlegende Entscheidungen über die Aufgabe der Daseinsvorsorge und ihre Organisation
   Dazu zählen zunächst die Entscheidungen über das Aufgreifen und das Beenden kommunaler Aufgaben sowie deren konkrete Ausgestaltung. Dies erfasst auch die Entscheidung über die Aufnahme oder Beendigung einer Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge. Zudem ist es auch gesetzlich festgelegt, dass nur die Vertretungskörperschaft Entscheidungen über den Erwerb und die Veräußerung von Immobilien sowie sonstiger bedeutsamer Vermögensgegenstände treffen darf. Da die Durchführung einer Aufgabe der Daseinsvorsorge wie der Betrieb eines kommunalen Schwimmbades regelmäßig Immobilienerwerb erfordert, ergibt sich auch aus diesen Bestimmungen die Entscheidungshoheit der

116 Vgl. Lange 2013, Kap. 4, Rn. 68ff.

kommunalen Vertretungskörperschaft. Das Gleiche gilt, sofern die Kommune sich aus einem Bereich der Daseinsvorsorge zurückziehen und zu diesem Zweck Vermögensgegenstände veräußern will. Außerdem sehen die Kommunalordnungen ausdrücklich vor, dass die Entscheidung über die Errichtung, Übernahme, Erweiterung, Einschränkung und Veräußerung und Auflösung einer kommunalen Einrichtung von der kommunalen Vertretungskörperschaft zu treffen ist. Dies dürfte in der Praxis den wichtigsten Fall einer Zuständigkeitsbegründung der Vertretungskörperschaft bei Entscheidungen über die Daseinsvorsorge darstellen. Überdies hat die Vertretungskörperschaft nach den Kommunalgesetzen auch die Entscheidung über die Organisationsform einer kommunalen Einrichtung sowie über deren mögliche Umwandlung in eine andere Rechtsform zu treffen. Dadurch ist sichergestellt, dass die Vertretungskörperschaft in jedem Fall an grundlegenden Organisationsentscheidungen der Kommune auch im Bereich der Daseinsvorsorge entscheidend beteiligt ist.

b) Betätigung der Einrichtung der Daseinsvorsorge
Auch nach Übernahme der Aufgabe der Daseinsvorsorge durch die Kommune und der Errichtung einer selbstständigen Organisationsform dafür behält die kommunale Vertretungskörperschaft erheblichen Einfluss. Zum einen entscheidet die Vertretungskörperschaft über die Bestellung der weiteren kommunalen Vertreter neben dem Hauptverwaltungsbeamten in den Unternehmensorganen. Dies betrifft die Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge sowohl in den öffentlich-rechtlichen Formen des Eigenbetriebs und der Anstalt des öffentlichen Rechts als auch in der privatrechtlichen Form der GmbH. Zum anderen gebührt der Vertretungskörperschaft die Entscheidung über den Erlass von Benutzungssatzungen für die kommunale Einrichtung der Daseinsvorsorge. Zudem kann sie in den gesetzlich besonders vorgesehenen Fällen – insbesondere bei bestimmten leitungsgebundenen Einrichtungen – auch einen Anschluss- und Benutzungszwang für die Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune vorsehen. Überdies erlässt sie auch die Entgeltordnungen und beschließt daher auch über die soziale Ausgestaltung der Nutzungstarife.

c) Finanzielle Auswirkungen
Schließlich gewinnt die Vertretungskörperschaft auch über die finanzielle Seite Einfluss auf die Einrichtung der Daseinsvorsorge. Hierbei ist nach dem Grad der rechtlichen Verselbstständigung der Einrichtung zur Daseinsvorsorge zu unterscheiden: Handelt es sich um einen Eigenbetrieb ohne eigene Organe, wird die kommunale Vertretungskörperschaft auch für den Eigenbetrieb tätig und beschließt durch Haushaltssatzung über dessen Haushalt mit den Aufwendun-

gen für die Daseinsvorsorge und den Erträgen daraus. Verfügt der Eigenbetrieb hingegen über eigene Organe wie einen Werksausschuss, entscheiden die von der Vertretungskörperschaft in den Werksausschuss entsandten Vertreter über den Haushalt des Eigenbetriebs. Das Gleiche gilt für rechtlich verselbstständigte Unternehmen wie eine Anstalt öffentlichen Rechts oder eine privatrechtliche GmbH. Auch hier beschließen jeweils die von der Vertretungskörperschaft in den Verwaltungsrat bzw. in die Gesellschafterversammlung entsandten Mitglieder über den Haushalt des Unternehmens.

Nach Abschluss des Haushaltsjahres ist zudem der Abschluss der kommunalen Kernverwaltung mit den Abschlüssen der kommunalen Unternehmen – seien sie rechtlich verselbstständigt oder nicht – zu konsolidieren.[117] Dieser Gesamtabschluss unterliegt der örtlichen Rechnungsprüfung, wobei das Rechnungsprüfungsamt der Vertretungskörperschaft unmittelbar verantwortlich ist. Auch über diesen geprüften Gesamtabschluss beschließt die kommunale Vertretungskörperschaft. Zudem entscheidet sie über die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten, die sich auch auf die von diesem zu verantwortenden Bereiche der Einrichtungen der Daseinsvorsorge bezieht.

d) Besonderheiten bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Wie bereits dargelegt, zählen die Aufgaben der Daseinsvorsorge zumeist zu den eigenen Aufgaben der Kommunen. Nur ausnahmsweise unterfallen Teilbereiche, vor allem solche, bei denen die Gefahrenabwehr im Vordergrund steht, den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Insofern schränken die Kommunalordnungen zumeist den Entscheidungsspielraum der Vertretungskörperschaft ein, weil diese nicht mehr über das „Ob" der Aufgabenerfüllung entscheiden kann und vielfach auch das „Wie" der Aufgabenerledigung allein dem Hauptverwaltungsbeamten überantwortet wird. Zwar unterfällt die Bereitstellung der Mittel zur Aufgabenerledigung weiterhin formal dem Budgetrecht der Vertretungskörperschaft. Diese hat aber wegen ihrer Bindung an übergeordnetes Bundes- und Landesrecht die erforderlichen Mittel notwendigerweise bereitzustellen und behält damit inhaltlich keinen eigenen finanziellen Entscheidungsspielraum mehr.

117 Schmidt 2014, Rn. 922.

10.1.2 Hauptverwaltungsbeamte

Als weiteres kommunales Organ neben der Vertretungskörperschaft gibt es in allen deutschen Kommunen einen Hauptverwaltungsbeamten.[118] Auch diesem obliegen Aufgaben sowohl bei der Errichtung einer Einrichtung der Daseinsvorsorge (a) als auch bei deren laufendem Betrieb (b). Schließlich ist er auch für die finanziellen Aspekte verantwortlich (c). Besonderheiten gelten im Bereich der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (d).

a) Vorbereitung und Durchführung der Entscheidungen über die Aufgabe der Daseinsvorsorge und ihre Organisation
   Zwar trifft, wie bereits dargelegt, die Vertretungskörperschaft alle grundlegenden Entscheidungen betreffend die Übernahme einer Aufgabe der Daseinsvorsorge selbst, der Hauptverwaltungsbeamte hat aber die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft vorzubereiten und auszuführen. Zudem kann er in eigener Initiative der Vertretungskörperschaft Vorschläge für Beschlüsse unterbreiten. Dies verschafft ihm in der Praxis einen erheblichen Spielraum für eigene Initiativen und Gestaltungswünsche.
   Daneben besitzt der Hauptverwaltungsbeamte auch eine Eilkompetenz, die es ihm ermöglicht, in dringenden Angelegenheiten anstelle der Vertretungskörperschaft zu entscheiden; je nach Landesrecht ggf. im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft. Theoretisch könnte diese Eilkompetenz auch in Angelegenheiten der Daseinsvorsorge zum Zuge kommen, praktisch wird hier in aller Regel aber ausreichend Zeit bestehen, die Vertretungskörperschaft selbst – ggf. mit verkürzter Frist – zu einer Entscheidung zu laden. Schließlich kommt dem Hauptverwaltungsbeamten eine Verhinderungskompetenz zu. Nach sämtlichen Kommunalordnungen hat er seiner Auffassung nach rechtswidrige Beschlüsse der Vertretungskörperschaft zu beanstanden, zum Teil wird ihm ein Beanstandungsrecht auch im Hinblick auf zweckwidrige Beschlüsse eingeräumt. Dies dient der kommunalinternen Kontrolle. Nimmt die Vertretungskörperschaft die Beanstandung nicht hin, kann es – je nach Landesrecht unter vorheriger Einschaltung der Kommunalaufsichtsbehörde – zu einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren zwischen den Beteiligten kommen.

118 Überblick bei Lange 2013, Kap. 8, Rn. 80ff.

b) Betätigung der Einrichtung der Daseinsvorsorge
Nach Errichtung eines Unternehmens der Daseinsvorsorge vertritt regelmäßig[119] der Hauptverwaltungsbeamte die Kommune in dessen Organen, ggf. ergänzt um andere von der Vertretungskörperschaft entsandte Mitglieder. Dies betrifft insbesondere den Werkausschuss eines Eigenbetriebs, den Verwaltungsrat einer Anstalt öffentlichen Rechts sowie die Gesellschafterversammlung einer GmbH. Auch dies vermittelt dem Hauptverwaltungsbeamten erheblichen Einfluss.
Zudem stimmen alle Kommunalordnungen darin überein, dass der Hauptverwaltungsbeamte die Geschäfte der laufenden Verwaltung der Kommune zu führen hat.[120] Damit sind diejenigen Geschäfte gemeint, die „auf eingefahrenen Gleisen", quasi „nach Schema F" behandelt werden können. Bezogen auf den Bereich der Daseinsvorsorge bedeutet dies, dass der Hauptverwaltungsbeamte bei fehlender rechtlicher Verselbstständigung der Einrichtung alle regulär anfallenden Entscheidungen selbst zu treffen hat – allerdings in den Grenzen der Richtlinien der Vertretungskörperschaft. Ist die Einrichtung der Daseinsvorsorge hingegen hinreichend rechtlich verselbstständigt, obliegt die Entscheidung über die Geschäfte der laufenden Verwaltung dem jeweiligen Vorstand des Unternehmens, also der Werksleitung eines kommunalen Eigenbetriebs, dem Vorstand einer Anstalt öffentlichen Rechts und dem Geschäftsführer einer GmbH. In diesen Fällen beschränkt sich die Funktion des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten auf die regelmäßige Kontrolle der Entscheidungen des Unternehmensvorstands.
Eilkompetenz und Beanstandungsrecht des Hauptverwaltungsbeamten bestehen selbstverständlich auch während der Betätigung der Einrichtung der Daseinsvorsorge, können sich aber nur auswirken, sofern die Vertretungskörperschaft selbst in dieser Phase Entscheidungen zu treffen hat.

c) Finanzielle Auswirkungen
Was die finanziellen Auswirkungen der Daseinsvorsorge anbelangt, so stellt der Kämmerer der Kommune den Haushalt der Kernverwaltung auf und der Hauptverwaltungsbeamte stellt diesen fest. Sind die Unternehmen verselbstständigt, obliegt ihnen ihre eigene Haushaltsplanung, im Übrigen werden sie von dem Haushalt der Kernverwaltung mit umfasst.

119 Zu den Besonderheiten der hessischen Magistratsverfassung mit der Vertretung der Gemeinde durch den Gemeindevorstand siehe § 125 Hessische Gemeindeordnung (HGO) sowie Schmidt 2014, Rn. 375.

120 Dazu Geis 2014, § 11, Rn. 39ff.

Während des Haushaltsvollzuges entscheidet in der Kernverwaltung letztlich der Hauptverwaltungsbeamte über die Vornahme der notwendigen Aufwendungen für die Daseinsvorsorge, während auch dies in den verselbstständigten Unternehmen wieder deren Vorstand obliegt.

Nach Abschluss des Haushaltsjahres stellt in der Kernverwaltung wiederum der Kämmerer den Jahresabschluss auf und der Hauptverwaltungsbeamte den Abschluss fest. In verselbstständigten Unternehmen übernimmt dies deren Vorstand. Schließlich sind der Abschluss der kommunalen Kernverwaltung und die Abschlüsse der Unternehmen zu einem Gesamtabschluss zu konsolidieren, den wiederum der Kämmerer auf- und der Hauptverwaltungsbeamte feststellt. Dieser hat dann auch vor der Vertretungskörperschaft um Entlastung nachzusuchen.

d) Besonderheiten bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ordnen die Kommunalordnungen vielfach an, dass allein der Hauptverwaltungsbeamte die Entscheidungen zu treffen hat, sofern nicht die Vertretungskörperschaft aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschrift ausnahmsweise zuständig ist. Dies kann Aufgaben der Daseinsvorsorge ausnahmsweise betreffen, sofern bei diesen die Gefahrenabwehr im Vordergrund steht. Dieser Entscheidungsspielraum des Hauptverwaltungsbeamten darf allerdings angesichts der hohen Regelungsdichte des Bundes- und Landesrechts bei der Gefahrenabwehr nicht überschätzt werden.

10.2 Beteiligung der Einwohner

Auch die Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune können auf die Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge Einfluss nehmen. Dies geschieht mittelbar durch die Wahl der Kommunalorgane (10.2.1) und unmittelbar durch Formen direkter Demokratie (10.2.2).

10.2.1 Wahlen der Kommunalorgane

Die soeben beschriebenen kommunalen Organe Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsbeamter werden von den stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern der Kommune, also den Bürgerinnen und Bürgern, nach den Grundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl gewählt. Während in früheren Jahren in den meisten Ländern nur die Vertretungs-

körperschaft direkt gewählt werden konnte, die dann ihrerseits den Hauptverwaltungsbeamten wählte, sind seit der Wiedervereinigung die Kommunalordnungen in der Weise geändert worden, dass nunmehr auch der Hauptverwaltungsbeamte selbst direkt von den Bürgern und Bürgerinnen gewählt wird. Zwar handelt es sich bei den Wahlen zu beiden Organen zunächst nur um Personal-, nicht um Sachentscheidungen direkt über Leistungen der Daseinsvorsorge. Indes stehen die gewählten Personen für bestimmte politische Programme, die auch die Entscheidungen über Einrichtungen der Daseinsvorsorge umfassen.

10.2.2 Formen direkter Demokratie

Neben den Wahlen kommen seit den letzten circa 30 Jahren auch zunehmend Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene zum Einsatz.[121] Dabei handelt es sich im hier interessierenden Kontext vor allem um den Einwohner- bzw. Bürgerantrag (a), das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid (b) sowie als neueste Entwicklung um die Bürgerbefragung (c).

a) Einwohner- bzw. Bürgerantrag
   Mit dem teils als Einwohner-, teils als Bürgerantrag ausgestalteten Rechtsinstitut können die Einwohner und Einwohnerinnen bzw. nur die Bürger und Bürgerinnen beantragen, dass die kommunale Vertretungskörperschaft über eine bestimmte Angelegenheit der Kommune berät und entscheidet. Obgleich dadurch keine eigene Entscheidung der Bürgerschaft anstelle ihrer gewählten Vertreter erfolgt, wird den Einwohnern und Einwohnerinnen bzw. Bürgern und Bürgerinnen auf diesem Wege doch ein eigenes Initiativrecht hin zu der Vertretungskörperschaft eröffnet. Dies kann auch dazu genutzt werden, die Einführung einer neuen Leistung der Daseinsvorsorge durch die Kommune zu begehren bzw. (weit weniger wahrscheinlich) deren Abschaffung der Vertretungskörperschaft zur Entscheidung zu unterbreiten.
b) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
   Einen Schritt weiter gehen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Durch dieses zweistufige Verfahren wird ein zweiter kommunaler Entscheidungsweg unabhängig von der Vertretungskörperschaft eröffnet. In der ersten Phase stellt das Bürgerbegehren das Verlangen dar, einen Bürgerentscheid über eine Sachfrage durchzuführen. Wird das notwendige Quorum erreicht und hilft die Vertretungskörperschaft dem Bürgerbegehren nicht dadurch ab, dass sie selbst den begehrten Beschluss fasst, findet in der zweiten Phase ein Bürgerentscheid statt.

121 Dazu Schmidt 2014, Rn. 587ff.

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid tritt dann an die Stelle eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft und kann binnen einer je nach Landesrecht unterschiedlichen Frist nur unter erschwerten Voraussetzungen wieder abgeändert werden.

Gegenstand eines solchen Bürgerbegehrens mit anschließendem Bürgerentscheid können grundsätzlich auch Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge sein. Allerdings sind die gesetzlich festgelegten thematischen Grenzen eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids zu beachten. Bei allen Unterschieden im Detail stimmen die Kommunalordnungen der Länder doch darin überein, dass ein Bürgerentscheid nicht stattfinden darf über Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, über die Festsetzung kommunaler Abgaben sowie der Tarife kommunaler Einrichtungen, die Haushaltssatzung sowie Satzungen, in denen ein Anschluss- und Benutzungszwang geregelt werden soll.

Im Ergebnis können durch ein Bürgerbegehren und einen Bürgerentscheid daher noch Fragen der Aufnahme, der Ausgestaltung und der Beendigung einer kommunalen Leistung der Daseinsvorsorge bestimmt werden; die finanzielle Seite kann aber unbeschadet der Verpflichtung, einen Vorschlag zur Deckung der voraussichtlichen Kosten zu unterbreiten, nur sehr begrenzt zum Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gemacht werden.

c) Einwohner- bzw. Bürgerbefragung

Eine neue Entwicklung, die bislang nicht hinreichend wissenschaftlich aufgearbeitet ist, stellt die Einwohner- bzw. Bürgerbefragung dar. Wenige Kommunalordnungen sehen ausdrücklich vor, dass eine Kommune ihre Einwohnerinnen und Einwohner[122] bzw. ihre Bürger und Bürgerinnen[123] zu wichtigen Angelegenheiten der Kommune befragen kann. Für die übrigen Länder ist bislang nicht hinreichend geklärt, ob auch eine Regelung nur in einer kommunalen Satzung ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage ausreicht. Zu den wichtigen Angelegenheiten der Kommune zählt natürlich auch die Entscheidung über die Aufnahme, den Betrieb und die Einstellung einer Einrichtung der Daseinsvorsorge. Zwar ist im Unterschied zu einem Bürgerentscheid das Ergebnis einer solchen Einwohner- bzw. Bürgerbefragung rechtlich nicht verbindlich, gleichwohl dürfte sich – zumindest bei einer eindeutigen Mehrheit – eine erhebliche faktische Bindungswirkung ergeben. Wegen dieser faktischen Bindungswirkung wird man auch die thematischen Beschränkungen des Gegenstandes von Bürgerentscheiden entsprechend auf Einwohner- bzw. Bürgerbefragungen

122 In diesem Sinne § 20b SaarlKSVG.

123 So § 35 NKomVG.

anwenden müssen. Mit anderen Worten: Eine solche Befragung wird insbesondere nicht über die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie Finanzfragen stattfinden dürfen.

10.3 Kommunalaufsichtsbehörde

Schließlich kann auch die Kommunalaufsichtsbehörde an Entscheidungen über die kommunale Daseinsvorsorge beteiligt sein. Dabei ist zwischen präventiver (10.3.1) und repressiver (10.3.2) Aufsicht zu unterscheiden.[124]

10.3.1 Präventive Kommunalaufsicht

Im Rahmen der präventiven Kommunalaufsicht sind kommunale Satzungen und andere kommunale Maßnahmen der Kommunalaufsichtsbehörde vor ihrem Inkrafttreten anzuzeigen, ggf. sogar zur Genehmigung vorzulegen. Während bis in die 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zahlreiche kommunale Maßnahmen der Genehmigung bedurften, sind im Zuge der Liberalisierung des Kommunalrechts die meisten dieser Genehmigungsvorbehalte abgebaut worden.

Dies hat auch Einfluss auf den Bereich der Daseinsvorsorge: Inzwischen können nahezu alle kommunalen Entscheidungen über die Aufnahme, den Betrieb oder die Einstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge ohne vorherige Beteiligung der Kommunalaufsichtsbehörde ergehen. Allerdings bedarf eine Haushaltssatzung, die eine Kreditaufnahme vorsieht, weiterhin der aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Sollten also Leistungen der Daseinsvorsorge zu einem Kreditbedarf der Kommune führen, löst dies die Genehmigungspflicht aus.

Rechnet man auch den Betrieb kommunaler Sparkassen zur Daseinsvorsorge, dann sind für diesen Fall die Sonderregelungen in den Sparkassengesetzen der Länder zu beachten. Danach bedarf eine Sparkassensatzung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung, sofern diese von einer von der Kommunalaufsichtsbehörde entwickelten Mustersatzung abweicht.

10.3.2 Repressive Kommunalaufsicht

Unter repressiver Kommunalaufsicht versteht man die nachträgliche Kontrolle der Maßnahmen der Kommune durch die staatliche Aufsichtsbehörde. Bei den Ange-

124 Vgl. Geis 2014, § 24, Rn. 15f. einerseits, Rn. 17ff. andererseits.

legenheiten des eigenen Wirkungskreises, wozu die meisten Bereiche der Daseinsvorsorge zählen, ist die Kommunalaufsicht bloße Rechtsaufsicht. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann lediglich die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns überprüfen, nicht aber eigene Zweckmäßigkeitserwägungen an die Stelle der Entscheidungen der kommunalen Organe setzen. Sollte es zu kommunalen Rechtsverstößen kommen, kann die Kommunalaufsichtsbehörde diese beanstanden und die Aufhebung rechtswidriger Maßnahmen verlangen bzw. bei kommunalem Unterlassen anordnen, dass die Kommune das Erforderliche veranlasst und durchführt, und bei Nichtbefolgung ihrerseits im Wege der Ersatzvornahme anstelle und auf Kosten der Kommune tätig werden. Bezogen auf die Daseinsvorsorge kann dies vor allem dann Bedeutung entfalten, wenn zwar spezialgesetzlich der Kommune die Wahrnehmung der Aufgabe vorgeschrieben ist, die Kommune aber entweder gar nicht oder nur unzureichend tätig wird. In diesen Fällen sichert die Kommunalaufsichtsbehörde im öffentlichen Interesse die Aufgabenwahrnehmung durch die Kommune ab.

Sollte es sich bei Teilbereichen der Daseinsvorsorge ausnahmsweise um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung handeln, so unterliegt die Kommune in diesen Fällen nicht nur der allgemeinen Rechtsaufsicht, sondern zusätzlich auch einer gesonderten Fachaufsicht. Bei diesen Aufgaben können die jeweiligen staatlichen Sonderaufsichtsbehörden der Kommune Weisungen erteilen und dabei auch eigene Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen. Werden die Weisungen missachtet, können diese mit den Mitteln der allgemeinen Kommunalaufsicht zwangsweise durchgesetzt werden.

10.4 Zwischenergebnis

Festzuhalten bleibt, dass der Vertretungskörperschaft bei der Entscheidung über die Aufnahme, den Betrieb oder die Einstellung einer kommunalen Leistung der Daseinsvorsorge entscheidendes Gewicht zukommt. Der Hauptverwaltungsbeamte tritt vor allem in Stadien der Vorbereitung und Durchführung ihrer Beschlüsse sowie bei Geschäften der laufenden Verwaltung in Erscheinung. Der Kommunalaufsichtsbehörde hingegen kommt nur eine geringe Rolle zu, weil sie bei Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Kommunen auf eine bloße Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt ist.

11 Verhältnis der Daseinsvorsorge zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Der grundlegende Konflikt zwischen der Garantie kommunaler Selbstverwaltung einschließlich der Daseinsvorsorge und den sonstigen rechtlichen Vorgaben, insbesondere den Gewährleistungen Dritter, spiegelt sich auf europäischer Ebene wider (11.1). Dabei ist die autonome europarechtliche Begrifflichkeit der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu beachten (11.2), was die Frage nach dem Verhältnis dieser Dienste zur Daseinsvorsorge aufwirft (11.3).

11.1 Spannungsfeld auf Ebene des europäischen Primärrechts

Im Rahmen des europäischen Primärrechts sind die Kommunen einerseits an die Gründungsverträge gebunden (11.1.1), andererseits wird die kommunale Selbstverwaltung ausdrücklich gewährleistet (11.1.2).

11.1.1 Anwendung der Verträge auch auf die Kommunen

Das Recht der Europäischen Union besteht aus dem in den Gründungsverträgen selbst niedergelegten Primärrecht und dem auf der Grundlage der Verträge erlassenen Sekundärrecht. Die Gründungsverträge umfassen im Wesentlichen den Vertrag über die Europäische Union (EUV), einschließlich der Protokolle und Anhänge[125], den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie die EU-Grundrechtecharta (GrCh). Zudem strebt die Europäische Union den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) an[126], deren Grundrechte als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind[127].

An dieses Primär- und Sekundärrecht sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gebunden, die alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen zu ergreifen[128], die Europäische Union bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und alle gegenteiligen Maßnahmen zu unterlassen haben[129]. Diese Verpflichtung trifft nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch

125 Art. 51 EUV.

126 Art. 6 Abs. 2 EUV.

127 Art. 6 Abs. 3 EUV.

128 Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV.

129 Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV.

sämtliche in sie eingeordneten Hoheitsträger. Deshalb sind auch die Kommunen an das Europarecht gebunden.

Bereits auf der primärrechtlichen Ebene sind die Grundfreiheiten des freien Verkehrs von Waren[130], Arbeitskräften[131], Dienstleistungen[132], Kapital[133] und Zahlungen[134] gewährleistet, die mit kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge in Konflikt geraten können. Zudem enthält das Primärrecht strenge Wettbewerbsvorschriften[135] und ein generelles Verbot von Beihilfen[136], welche Leistungen einer Kommune an Unternehmen der Daseinsvorsorge erschweren können.

11.1.2 Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 4 EUV

Auf der anderen Seite ist inzwischen auch die kommunale Selbstverwaltung auf Ebene des europäischen Primärrechts garantiert. Denn die Europäische Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.[137] Damit werden wesentliche Elemente der kommunalen Selbstverwaltung vergleichbar der grundgesetzlichen Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet. Dazu wird man auch die kommunale Betätigung im Rahmen der Daseinsvorsorge zu zählen haben.

Während im deutschen Verfassungsrecht allerdings mit der Kommunalverfassungsbeschwerde entweder zum Bundesverfassungsgericht[138] oder zu einem der Landesverfassungsgerichte aber ein gesondertes Verfahren zur Verfügung steht, um diese materielle Gewährleistung auch prozessual zu verteidigen, sind die Kommunen europarechtlich auf die allgemeinen Verfahrensarten vor dem Europäischen Gerichtshof verwiesen, insbesondere als nicht privilegierte Kläger auf die Nichtigkeitsklage[139] und die Untätigkeitsklage[140].

130 Art. 28ff. AEUV, v.a. Art. 34f. AEUV.
131 Art. 45ff. AEUV.
132 Art. 56ff. AEUV.
133 Art. 63 Abs. 1 AEUV.
134 Art. 63 Abs. 2 AEUV.
135 Art. 101ff. AEUV.
136 Art. 107ff. AEUV.
137 Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV; dazu Blanke 2010, 1333 (1335ff.).
138 Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b) GG; § 13 Nr. 8a; §§ 91ff. BVerfGG.
139 Art. 263 Abs. 4 AEUV.
140 Art. 265 Abs. 3 AEUV.

11.2 Verwendung des Begriffs der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im europäischen Primärrecht

Vor diesem Hintergrund ist die Verwendung des Begriffs der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu sehen. Im europarechtlichen Primärrecht taucht der Begriff – soweit ersichtlich – an drei Stellen auf. Diese sind die allgemeine Geltungsregelung (11.2.1), die Funktionsgarantie (11.2.2) sowie das erläuternde Protokoll (11.2.3).

11.2.1 Geltung der Verträge auch für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gemäß Art. 106 AEUV

Gemäß Art. 106 AEUV – einer Bestimmung aus dem europäischen Wettbewerbsrecht – gelten die primärrechtlichen Verträge auch für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Diese Norm wiederholt und konkretisiert damit die allgemeine Regelung über die Geltung der Verträge für die Mitgliedstaaten einschließlich ihrer Hoheitsträger und stellt klar, dass auch die Wahrnehmung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nicht von der Vertragsgeltung befreit. Dabei ist die Vertragsbindung unabhängig von der gewählten Organisationsform, wie sich aus der Verwendung des Begriffs „Unternehmen“ ergibt.

11.2.2 Funktionsgarantie des Art. 14 AEUV

Nicht von Dienstleistungen, sondern von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ist dann in der Funktionsgarantie des Art. 14 AEUV die Rede. Danach tragen die Europäische Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dafür Sorge, dass vor allem die wirtschaftlichen und finanziellen Grundsätze und Bedingungen so gestaltet sind, dass die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ihren Aufgaben nachkommen können. Daraus ergibt sich eine Funktionsgarantie für diese Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Die Mitgliedstaaten dürfen diese Dienste zur Verfügung stellen, in Auftrag geben und finanzieren. Dies stellt eine erhebliche Einschränkung der zuvor wesentlich deutlicher marktwirtschaftlich ausgerichteten Primärrechtsordnung dar.[141]

141 Vgl. Knauff 2010, S. 725 (744f.)

11.2.3 Auslegendes Protokoll Nr. 26

Näher erläutert wird Art. 14 AEUV durch das Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, das gleichberechtigter Vertragsbestandteil ist.[142] Daraus ergeben sich im Wesentlichen vier Ergänzungen: Zunächst wird festgestellt, dass auch im Sinne des europäischen Primärrechts ein Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage besteht, in welcher Weise Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind.[143] Dies öffnet die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in erheblichem Maße der mitgliedstaatlichen Interpretation. Zudem werden die Vielfalt der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer angesichts der verschiedenen geografischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten betont.[144] Damit wird der Vielgestaltigkeit der Lebensverhältnisse in der Europäischen Union Rechnung getragen. Demgegenüber wird dann wiederum ein einheitlich hohes Niveau der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung, Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte verlangt.[145] Damit stellt das Europarecht einen Kriterienkatalog auf, der sich zumindest in dieser allgemeinen Form im deutschen Recht nicht findet. Schließlich stellt das Protokoll klar, dass das europäische Primärrecht in keiner Form die mitgliedstaatliche Zuständigkeit berührt, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zur Verfügung zu stellen.[146] Dadurch wird nicht nur das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung[147] wiederholt und präzisiert, sondern zugleich ergibt sich daraus, dass das Europarecht zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Diensten von allgemeinem Interesse unterscheidet, was einen wichtigen Hinweis für das Verhältnis dieser Termini zum Begriff der Daseinsvorsorge liefert.

142 Art. 51 EUV.

143 Art. 1 Spiegelstrich 1 Protokoll Nr. 26.

144 Art. 1 Spiegelstrich 2 Protokoll Nr. 26.

145 Art. 1 Spiegelstrich 3 Protokoll Nr. 26.

146 Art. 2 Protokoll Nr. 26.

147 Vgl. Art. 4 Abs. 1 EUV; Art. 5 EUV.

11.3 Verhältnis der Daseinsvorsorge zu Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Vor diesem Hintergrund ist das Verhältnis der Daseinsvorsorge nach deutschem Recht zu den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nach europäischem Primärrecht zu untersuchen. Man könnte beides als Synonyme ansehen (11.3.1), entweder die Daseinsvorsorge (11.3.2) oder die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (11.3.3) als den jeweils weitergehenden Begriff betrachten oder eine nur teilweise Überlappung beider Begriffe feststellen (11.3.4).

11.3.1 Synonyme?

Zunächst läge es nahe, Daseinsvorsorge nach deutschem Recht und Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Europarecht als Synonyme zu begreifen.[148] Bildlich dargestellt wären es zwei deckungsgleiche Kreise. Die unterschiedliche Terminologie ließe sich dann alleine mit dem Charakter des Europarechts als eigenständiger, auf eigenen Wurzeln beruhender Rechtsordnung erklären, die auch eine autonome Begrifflichkeit unabhängig von den Rechtsordnungen der inzwischen 28 Mitgliedstaaten entwickeln muss.

Allerdings berücksichtigte dies nicht hinreichend, dass das Europarecht bei den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse den ökonomischen Charakter der Dienstleistung betont, während das deutsche Recht bei der Daseinsvorsorge eher den kurativen Aspekt in den Vordergrund stellt. So unterscheidet das Europarecht auch in dem Protokoll über die Dienste von allgemeinem Interesse zwischen den wirtschaftlichen und den nicht-wirtschaftlichen Diensten, während Differenzierungen der Daseinsvorsorge eher nach ihrem Gegenstand, nicht nach der Erfüllungsmodalität erfolgen.

11.3.2 Daseinsvorsorge als weitergehender Begriff?

Stattdessen könnte man auch die Daseinsvorsorge als den vom Umfang her weitergehenden Begriff verstehen.[149] Dies hätte zur Folge, dass zwar jeder Dienst von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zugleich Daseinsvorsorge darstellte, nicht aber jede Daseinsvorsorge auch ein Dienst von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wäre. Bei einer bildlichen Darstellung läge der kleinere Kreis der Dienste

148 So etwa Maurer 2011, § 1, Rn. 16a.

149 So etwa Oppermann et al. 2011, § 21, Rn. 46.

von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse dann vollständig in der Fläche des größeren Kreises der Daseinsvorsorge.

Mit einer solchen Begriffsbildung trüge man der Tatsache Rechnung, dass die Daseinsvorsorge auch nicht-wirtschaftliche Aktivitäten wie etwa die Erbringung kultureller Leistungen umfasst.[150] Dabei bliebe aber unberücksichtigt, dass sich Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auch auf Bereiche erstrecken können, die zumindest jenseits des herkömmlichen deutschen Begriffsverständnisses liegen, wie sich aus der expliziten Betonung der Vielfalt dieser Dienstleistungen in dem Protokoll Nr. 26 ergibt.[151]

11.3.3 Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse als weitergehender Begriff?

Anknüpfend an diese Betonung der Vielfalt ließe sich auch die gegenteilige Meinung vertreten, es handele sich bei den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse um den weitergehenden Begriff.[152] Dies hätte zur Folge, dass zwar jede Daseinsvorsorge zugleich einen Dienst von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse darstellte, aber nicht umgekehrt jeder Dienst von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auch zugleich Daseinsvorsorge bedeutete. Modellhaft dargestellt läge der kleinere Kreis der Daseinsvorsorge dann vollständig innerhalb der Fläche des größeren Kreises der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.

Ein solches Verständnis der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ist vor allem dann anzutreffen, wenn zu diesen Diensten auch atypische Dienstleistungen wie die Arbeitsvermittlung und die Rentenversicherung gerechnet werden und zugleich die Daseinsvorsorge auf den kommunalen Bereich beschränkt wird.[153] Auch diese Auffassung sieht sich allerdings dem Einwand ausgesetzt, dass Daseinsvorsorge auch außerhalb des ökonomischen Bereichs betrieben wird. Dabei stellt es zumindest eine erhebliche definitorische „Verrenkung“ dar, wenn auch bei solch karitativer, fürsorgerischer, sozialer oder kultureller Zweckerfüllung von einer unternehmerischen Betätigung ausgegangen wird.[154]

150 Vgl. ebd.

151 Siehe Art. 1 Spiegelstrich 2 Protokoll Nr. 26.

152 So Schroeder 2011, § 19, Rn. 50. Ansätze dazu auch bei Haratsch et al. 2010, Rn. 1174.

153 Vgl. Schroeder 2011, § 19, Rn. 50.

154 So aber Haratsch et al. 2010, Rn. 1174; eher im Sinne einer Gleichsetzung beider Begriffe dann wieder dieselben Rn. 1175.

11.3.4 Teilweise Überlappung

Als Konsequenz der Einwände gegen die bereits dargestellten Auffassungen ergibt sich, dass von einer teilweisen Überlappung der Begriffe der Daseinsvorsorge und der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ausgegangen werden kann. Diese lassen sich nach dem Modell zweier sich schneidender Kreise darstellen. Es besteht eine umfangreiche Schnittmenge von Betätigungen, die sowohl nach ihrem Gegenstand zur Daseinsvorsorge zählen als auch nach dem Modus der Betätigung als Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse einzuordnen sind. Daneben existieren zwei Differenzmengen: Die eine Differenzmenge erfasst Aktivitäten, die nur zur Daseinsvorsorge zu rechnen sind, aber keinen Dienst von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse darstellen. Dazu gehören insbesondere Leistungen der Daseinsvorsorge im sozialen und kulturellen Bereich. Die andere Differenzmenge beinhaltet Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die aber nach ihrem Gegenstand nicht zur Daseinsvorsorge gezählt werden. Beispiele können bestimmte Bereiche der Sozialversicherungen sein oder Leistungen durch nicht-kommunale Hoheitsträger, sofern man die Daseinsvorsorge entsprechend enger versteht.

11.4 Zwischenergebnis

Die Kommunen sind einerseits an das europäische Primär- und Sekundärrecht gebunden, was ihre Aktivitäten der Daseinsvorsorge einschränken kann. Andererseits wird die kommunale Selbstverwaltung einschließlich der Daseinsvorsorge inzwischen auch primärrechtlich gewährleistet. Für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gelten nach Art. 106 AEUV grundsätzlich die Vorschriften der europäischen Verträge, allerdings besteht nach Art. 14 AEUV eine besondere Funktionsgarantie für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, welche durch das ergänzende Protokoll Nr. 26 noch präzisiert wird. Das Verhältnis zwischen diesen Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und der Daseinsvorsorge lässt sich am besten nach Art zweier sich schneidender Kreise mit einer großen Schnittmenge und zwei deutlich kleineren Differenzmengen beschreiben.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	–	Absatz
AbwAG	–	Abwasserabgabengesetz
AEUV	–	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BGBl.	–	Bundesgesetzblatt
BVerfG	–	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	–	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
EnWG	–	Energiewirtschaftsgesetz
EUV	–	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	–	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	–	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
GG	–	Grundgesetz
GrCh	–	Grundrechtecharta
GVG	–	Gerichtsverfassungsgesetz
i.d.R.	–	in der Regel
i.V.m.	–	in Verbindung mit
Kap.	–	Kapitel
KWG	–	Kreislaufwirtschaftsgesetz
NKomVG	–	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
Nr.	–	Nummer
ÖPNV	–	Öffentlicher Personennahverkehr
PostG	–	Postgesetz
RegG	–	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs
Rn.	–	Randnummer
ROG	–	Raumordnungsgesetz
S.	–	Satz, Seite
SaarlKSVG	–	Saarländisches Kommunalselbstverwaltungsgesetz
SGB	–	Sozialgesetzbuch
SÜFV	–	Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes und zur Feststellung der öffentlichen Stellen des Bundes und der nichtöffentlichen Stellen mit lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen
TKG	–	Telekommunikationsgesetz
UIG	–	Umweltinformationsgesetz
v.a.	–	vor allem
Var.	–	Variante
VwGO	–	Verwaltungsgerichtsordnung
WHG	–	Wasserhaushaltsgesetz
WoGG	–	Wohngeldgesetz
ZPO	–	Zivilprozessordnung
ZuInvG	–	Zukunftsinvestitionsgesetz

Literaturverzeichnis

Blanke, H. (2010). Kommunale Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge nach dem Unionsvertrag von Lissabon. *Deutsche Verwaltungsblatt* (DVBl.), 1333–1343.

Burgi, M. (2012). *Kommunalrecht*. 4. Auflage. München: C.H. Beck.

Detterbeck, S. (2014). *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*., 12. Auflage. München: C.H. Beck.

Dietlein, J. (1992). *Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten*. Berlin: Duncker & Humblot.

Dreier, H. (Hrsg.) (2006). *Grundgesetz – Kommentar.* Bd. 2, 2. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.

Erbguth, W. (2014*). Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht*. 6. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Faber, H. (1995). *Verwaltungsrecht*. 4. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.

Forsthoff, E. (1957). *Die Daseinsvorsorge und die Kommunen*. Vortrag anläßlich der Jahrestagung des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. am 16.12.1957 in Köln. Köln.

Forsthoff, E. (1973). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. Bd. I. Allgemeiner Teil. München: C.H. Beck.

Forsthoff, E. (1971). *Der Staat der Industriegesellschaft*. München: C.H. Beck.

Forsthoff, E. (1938). *Die Verwaltung als Leistungsträger.* Stuttgart: Kohlhammer.

Geis, M.-E. (2014). *Kommunalrecht*. 3. Auflage. München: C.H. Beck.

Gönnenwein, O. (1963). *Gemeinderecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Haratsch, A., Koenig, Ch., & Pechstein, M. (2010). *Europarecht*. 7. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.

Hellermann, J. (2000). *Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung: Zum kommunalen Betätigungs- und Gestaltungsspielraum unter den Bedingungen europäischer Privatisierungs- und Deregulierungspolitik*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Hufen, F. (2014). *Staatsrecht II*. *Grundrechte*. 4. Auflage. München: C.H. Beck.

Kersten, J. (2005). Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff. *Der Staat*, S. 543–569

Knauff, M. (2010). Die Daseinsvorsorge im Vertrag von Lissabon. *Europarecht 6*, S. 725–746.

Knemeyer, F.-L. (2000). *Bayerisches Kommunalrecht*. 10. Auflage. Stuttgart: Boorberg.

Krajewski, M. (2008). Rechtsbegriff Daseinsvorsorge? *Verwaltungsarchiv 99*, S. 174–196.

Lange, K. (2013). *Kommunalrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Mangoldt, H. von, Klein, F., Starck, Ch. (2010). *Grundgesetz – Kommentar.* Bd. 2. 6. Auflage. München: Vahlen.

Maurer, H. (2011). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18. Auflage. München: C.H. Beck.

Maurer, H. (2010). *Staatsrecht I, Grundlage – Verfassungsorgane – Staatsfunktionen*. 6. Auflage. München: C.H. Beck.

Muckel, S., Ogorek, M. (2011). *Sozialrecht*. 4. Auflage. München: C.H. Beck.

Mutius, A. von (1996). *Kommunalrecht: Ein Lehr- und Lernbuch anhand von Fällen*. München: C.H. Beck.

Oppermann, T., Classen, C. D., & Nettesheim, M. (2011). *Europarecht*. *Ein Studienbuch*. 5. Auflage. München: C.H. Beck.

Pagenkopf, H. (1975). *Kommunalrecht. Band 1. Verfassungsrecht*. 2. Auflage. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns Verlag.
Sachs, M. (2014). *Grundgesetz – Kommentar*. 7. Auflage. München: C.H. Beck.
Schmidt, T. I. (2013). „In dubio pro municipio?": Zur Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und Gemeinden. *Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 13*, S. 509 – 515.
Schmidt, T. I. (2005). *Kommunale Kooperation: Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
Schmidt, T. I. (2014). *Kommunalrecht*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
Schneider, H. (2002). *Gesetzgebung. Ein Lehr- und Handbuch*. 3. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller.
Schroeder, W. (2011*). Grundkurs Europarecht*. 2. Auflage. München: C.H. Beck.
Unruh, P. (1996). *Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten*. Berlin: Duncker & Humblot.
Waechter, K. (1997). *Kommunalrecht*. 3. Auflage. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns Verlag.

Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland und Europa

Baldo Blinkert und Thomas Klie

1 Indikatoren für zivilgesellschaftliches Engagement im European Social Survey (ESS)

1.1 Datengrundlage: Der European Social Survey

Den Analysen zur Struktur und Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements liegen die Daten des European Social Survey zugrunde.[1] Berücksichtigt werden die folgenden Datensätze:

1 "The European Social Survey (ESS) is an academically-driven multi-country survey, which has been administered in over 30 countries to date. Its three aims are, firstly – to monitor and interpret changing public attitudes and values within Europe and to investigate how they interact with Europe's changing institutions, secondly – to advance and consolidate improved methods of cross-national survey measurement in Europe and beyond, and thirdly – to develop a series of European social indicators, including attitudinal indicators. In the sixth round, the survey covers 29 countries and employs the most rigorous methodologies. It is funded via the European Commission's 7th Framework Programme, the European Science Foundation and national funding bodies in each country. The survey involves strict random probability sampling, a minimum target response rate of 70 % and rigorous translation protocols. The hour-long face-to-face interview includes questions on a variety of core topics repeated from previous rounds of the survey and also two modules developed for Round Six covering Europeans' Understandings and Evaluations of Democracy and Personal and Social Wellbeing (the latter is a partial repeat of a module from round 3)" (ESS 6 2012, Norwegian Social Science Data Services 2014, S. 7).

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_7

- ESS1–6_cumulative_e01: kumulierte Daten für ESS-Runden 1 bis 6 (2002 bis 2012)[2]
- ESS1e06_4: ESS-Runde 1 (2002) plus Kontext-Daten
- ESS6e02_1: ESS-Runde 6 (2012)
- ESS6MDWe02_F2: ESS-Runde 6 (2012) Multilevel-(Kontext-)Daten[3].

1.2 Begriff des zivilgesellschaftlichen Engagements

Das Thema „bürgerschaftliches Engagement" bzw. „zivilgesellschaftliches Engagement" ist mittlerweile Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen und Studien geworden und nimmt auch im politischen Diskurs einen hohen Stellenwert ein.[4] Ein Problem dabei ist, dass es nicht ganz einfach ist, diese Konzepte von ihrer Beliebigkeit zu befreien.

Die Engagementberichterstattung der Bundesregierung bezieht sich auf das bürgerschaftliche Engagement, das seit der Enquete-Kommission zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements fest im Sprachgebrauch der deutschen Engagementpolitik verankert ist. Im Ersten Engagementbericht der Bundesregierung wurde versucht, dem Begriff erneut Konturen zu geben. Er wurde wie folgt definiert:

1. Bürgerschaftliches Engagement ist freiwillige Mitverantwortung im und für den öffentlichen Raum. Es reflektiert und anerkennt die Bürgerpflichten gegenüber dem Gemeinwesen. Es wird von Individuen und Organisationen erbracht.
2. Bürgerschaftliches Engagement ist strukturbildend, setzt wichtige Impulse für das gesellschaftliche Miteinander und generiert so positive externe Effekte für die Gesellschaft.
3. Bürgerschaftliches Engagement kann sich in kontinuierlichen Leistungen, Innovationen und Problemlösungen ausdrücken, mit denen primär kein finanzieller Nutzen angestrebt wird.

2 European Social Survey Cumulative File, ESS 1–6 (2014). Data file edition 1.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data. European Social Survey (2014). ESS 1–6, European Social Survey. Cumulative File Rounds 1–6. Bergen: Norwegian Social Science Data Services.

3 "(Some of) the data applied in the analysis in this publication is based on the ESS Multilevel Data. The data is provided by [Original data source], and prepared and made available by the Norwegian Social Science Data Services (NSD). Neither [Original data source] nor NSD are responsible for the analyses/interpretation of the data presented here."

4 Vgl. dazu u. a. Behringer 2007; Klie 2007.

4. Bürgerschaftliches Engagement kann sowohl auf neue Formen der Regelfindung als auch auf die Gestaltung des Miteinanders innerhalb der staatlichen Rahmenordnung gerichtet sein (BMFSFJ 2012, S. 56).

Im Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung wird von einem weiten Engagementverständnis ausgegangen, das die Vielfalt der Ausdrucksformen gesellschaftlicher Mitverantwortung in den Blick nimmt. Dabei wird namentlich auch politische Beteiligung einbezogen und nicht nur die in den ersten drei Wellen des Freiwilligensurveys ausschließlich berücksichtigten Formen freiwilligen Engagements als praktisches Tun für gemeinwohlbezogene Belange. Der Zusammenhang zwischen freiwilligem Engagement und politischer Partizipation wird auch in den aktuellen Debatten des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) stark gemacht (BBE 2015). Allerdings bleibt, nicht zuletzt mit Blick auf aktuelle Demonstrationen im Zusammenhang mit der Zuwanderungsthematik, zu klären, worin die zivilgesellschaftliche Qualität des jeweiligen Engagements liegt. Engagement, das zivilgesellschaftlich ausgerichtet ist, ist nicht beliebig, sondern betrifft das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern, das auf die Verwirklichung der Merkmale einer Zivilgesellschaft gerichtet und das zugleich mit diesen Merkmalen vereinbar ist. Dem Verständnis von einer Zivilgesellschaft liegt die Vorstellung einer guten bzw. gelungenen Gesellschaft zugrunde, die bestimmten normativen Prämissen folgt[5]. Zivilgesellschaft kann und darf nicht allein sektoral verstanden werden. Dies wäre eine Verkürzung. Zivilgesellschaft im hier verstandenen Sinne liegen folgende Merkmale zugrunde: „Eine Zivilgesellschaft ist eine offene, zivilisierte und zivile Gesellschaft, in der die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit verwirklicht sind und demokratische Teilhabe garantiert ist“ (vgl. dazu Teil 4, Kap. 1 und Blinkert 2013, S. 30).

In der doppelten Verknüpfung der Vielfalt von Engagement mit den Merkmalen der Zivilgesellschaft liegt die besondere Ausrichtung des Zweiten Engagementberichts, die durch diese Studie weiter fundiert und empirisch untersucht werden soll. Zum einen geht es um die Frage, auf welche Merkmale einer guten Gesellschaft das Engagement in seiner Vielfalt ausgerichtet ist und zum anderen, wie sich die Verwirklichung der Merkmale einer guten Gesellschaft in dem beschriebenen Sinne auf das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern auswirkt. Durch diese Wechselbezüglichkeit gewinnt das bürgerschaftliche, oder vielleicht besser: zivilgesellschaftliche Engagement eine neue analytische und politisch strategische Bedeutung.

5 Ein solches Verständnis und ein entsprechendes Konzept von Zivilgesellschaft wird u. a. auch von Adalbert Evers (2013) und Thomas Klie (2013) bzw. dem Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) vertreten.

1.3 Indikatoren für zivilgesellschaftliches Engagement im ESS

Mit den Daten des ESS lassen sich für den Berichtszeitraum von 2002 (ESS-Runde 1) bis 2012 (Runde 6) drei Aspekte bzw. Dimensionen des zivilgesellschaftlichen Engagements beschreiben:

1. Volunteering („Ehrenamtlichkeit"): die Mitarbeit in Initiativen bzw. Organisationen mit gemeinnützigem Charakter;
2. Konventionelles politisches Engagement: Kontakt mit Politikern, Mitarbeit in Parteien und Aktionsgruppen;
3. Politisches Engagement mit Protestcharakter.

Für die Analysen wurde überwiegend die folgende Item-Batterie aus dem ESS berücksichtigt, die durchgängig in allen sechs Runden vorgelegt wurde:

> *There are different ways of trying to improve things in [country] or help prevent things from going wrong. During the last 12 months, have you done any of the following?*
> *Have you …*
>
> *… contacted a politician, government or local government official? (contplt)*
> *… worked in a political party or action group? (wrkprty)*
> *… worked in another organisation or association? (wrkorg)*
> *… worn or displayed a campaign badge/sticker? (badge)*
> *… signed a petition? (sgnptit)*
> *… taken part in a lawful public demonstration? (pbldmn)*
> *… boycotted certain products? (bctprd)*

Als Antwortmöglichkeiten gab es „yes" und „no".

Für die Jahre 2006 und 2012 (ESS-Runde 3 und 6) wurde außerdem die folgende Frage vorgelegt:

> *In the past 12 months, how often did you get involved in work for voluntary or charitable organisations?*
>
> *At least once a week, At least once a month, At least once every three months, At least once every six months, Less often, Never*

Dieser Indikator wird nur für „Validierungsanalysen", nicht aber für die Trendbeschreibungen berücksichtigt.

Mit den Indikatoren des ESS lässt sich der von uns vorgeschlagene Begriff des zivilgesellschaftlichen Engagements nur sehr unvollständig beschreiben. Das ist deshalb so, weil die Indikatoren (Fragen, Items) des ESS keine *Qualifizierung* der in den Listen vorgegebenen Aktivitäten ermöglichen. Wir wissen also nicht, in welchen Initiativen, Organisationen etc. jemand mitgearbeitet hat, und auch nicht, für oder gegen was sich das Protestverhalten gerichtet hat. Mit den Indikatoren lassen sich deshalb nur notwendige, aber keineswegs auch hinreichende Bedingungen für Schlüsse auf die Prävalenz von zivilgesellschaftlichem Engagement begründen. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Listenvorgaben nicht erschöpfend sind. Es fehlen Aktivitäten, die auch der Menge zivilgesellschaftlichen Handelns zugerechnet werden könnten. Die Liste hätte zum Beispiel auch die folgenden Aktivitäten enthalten können: Spenden für wohltätige Zwecke, Teilnahme an nicht genehmigten Demonstrationen oder Kauf von Produkten aus politischen oder ethischen Gründen.[6] Eine Liste mit Vorgaben kann natürlich nie vollständig sein.[7] Die Probleme solcher nicht erschöpfender Listen bestehen darin, dass sie erstens Manipulationsmöglichkeiten bieten (was wird aufgenommen, was nicht?) und dass man zweitens auf dieser Grundlage keine Aussagen über die Häufigkeit des Vorkommens einer Aktivitätenklasse (hier: zivilgesellschaftliches Engagement) begründen kann. Sinnvoll interpretierbar sind auf dieser Basis nur *Verglei-*

6 Im ESS 1 (2002) waren diese Items noch in der Liste enthalten.

7 In der Sozialforschung hilft man sich deshalb damit, dass am Ende die Kategorie „Sonstiges" als offene Frage vorgegeben wird. Aber natürlich hat „Sonstiges" nicht das gleiche Gewicht bzw. den gleichen Aufforderungscharakter wie die expliziten Vorgaben.

che – zwischen Zeiträumen, Regionen, sozialen Gruppen.[8] Nicht sinnvoll dagegen sind absolut-deskriptive Aussagen, etwa von der Art: „In Deutschland waren 2012 rund 30 % der Menschen ehrenamtlich in gemeinnützigen Organisationen tätig." Sinnvoll könnte dagegen der Vergleich zwischen 2002 und 2012 sein.[9]

Durch Abgleiche mit anderen Indikatoren aus dem ESS-Datensatz lässt sich approximativ abschätzen, ob und in welchem Maße die Indikatoren das messen, was sie messen sollen.

Zu 1) Indikator für Volunteering: ehrenamtliches Engagement in gemeinnützigen Organisationen und Initiativen

Für die Analysen wird folgender Indikator berücksichtigt:

> *… worked in another organisation or association? (wrkorg)*

Die Formulierung „another organisation or association" lässt erwarten, dass damit keine politischen Parteien gemeint sind, da nach der Mitarbeit in Parteien vorher explizit gefragt wird. Die Begriffe „Organisation" und „Assoziation" sind jedoch offen und können zum Beispiel auch Lobby-Organisationen beinhalten. Im ESS1 (2002) wurde gefragt, in welchen Organisationen jemand ehrenamtlich tätig war. Die Antwortverteilung lässt darauf schließen, dass diejenigen, die sich in einer „anderen Organisation oder Assoziation" betätigt haben, auch überwiegend ehrenamtlich in gemeinnützigen Organisationen *aktiv* waren.

8 Dabei wird natürlich vorausgesetzt, dass die mit der Befragung verbundenen Fehler nicht ‚zu groß' sind, beispielsweise durch Antworten im Sinne einer sozialen Erwünschtheit oder schlecht verständliche Fragen. Genauer gesagt wird vorausgesetzt, dass alle diese Fehler nicht mit dem Merkmal der Vergleichsgruppenbildung korrelieren. Natürlich sind das im Allgemeinen nicht beweisbare und oft sehr ‚heroische' Annahmen.

9 Auch das ist nicht ganz einfach: Für diesen Vergleich muss vorausgesetzt werden, dass die ‚Fehler' nicht mit dem Erhebungsjahr korrelieren, das heißt, dass 2002 eine nicht erschöpfende Liste die gleichen Probleme verursacht hat wie 2012.

Tabelle 1 Organisationen, in denen eine ehrenamtliche Tätigkeit ausgeübt wurde – alle im ESS berücksichtigten Länder (nur für 2002)

gemeinnützig? Vermutlich …	last 12 months: voluntary work	Anzahl	Prozent
ja	Sports/outdoor activity club	2.470	39
ja	Cultural/hobby activity organisation	1.723	27
ja	Social club etc.	1.241	20
ja	Religious/church organisation	1.151	18
?	Other voluntary organisation	816	13
ja	Science/education/teacher organisation	756	12
ja	Humanitarian organisation etc.	722	12
ja	Political party	448	7
?	Business/profession/farmer organisation	397	6
?	Trade union	396	6
ja	Environment/peace/animal organisation	370	6
?	Consumer/automobile organisation	93	2
	Worked in another organisation or association last 12 months	6.291	100

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage von ESS1e06_4

Von den 6.291 Personen des ESS 1 (15 % von 42.113), die angegeben haben, dass sie in einer „anderen Organisation oder Assoziation" tätig waren, haben die meisten vermutlich an eine gemeinnützige Organisation gedacht.

Für die Jahre 2006 und 2012 (Runde 3 und 6) kann überprüft werden, ob diejenigen, die in einer „anderen Organisation oder Assoziation" tätig waren, auch ehrenamtlich („voluntary") in *gemeinnützigen* Organisationen („charitable organisations") aktiv waren. Das ist der Fall, denn von denen, die mit „yes" geantwortet haben, waren 2006 und 2012 auch jeweils 56 Prozent relativ intensiv ehrenamtlich in gemeinnützigen Organisationen tätig (einmal pro Woche; einmal pro Monat; mindestens alle 3 Monate). Bei denen, die mit „no" geantwortet haben, trifft das nur für jeweils 15 Prozent zu.

Tabelle 2 Ehrenamtliche Mitarbeit in gemeinnützigen Organisationen und Mitarbeit in einer „anderen Organisation oder Assoziation" – alle im ESS 2006 und 2012 berücksichtigten europäischen Länder

Involved in work for voluntary or charitable organisations, how often past 12 months	ESS round			
	2006		2012	
	Worked in another organisation or association last 12 months			
	no	yes	no	yes
At least once a week	4,9%	24,0%	5,3%	24,2%
At least once a month	5,6%	20,5%	5,7%	21,8%
At least once every three months	4,0%	11,8%	4,4%	10,2%
At least once every six months	5,7%	8,1%	5,9%	8,2%
Less often	12,6%	12,5%	12,1%	12,3%
Never	67,3%	23,1%	66,5%	23,3%
insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
n (100%)	26.226	4.952	25.594	5.833

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

Mit dem Indikator „Involved in work for voluntary or charitable organisations" lässt sich auch die Intensität des Engagements beschreiben. Außerdem ist in der Frage die Tätigkeit „ehrenamtliches Engagement" präziser vorgegeben als bei dem Indikator „worked in another organisation or association". Leider gibt es den Indikator nur für die Jahre 2006 und 2012. Beide Indikatoren korrelieren jedoch sehr hoch (r=0,575).

Insgesamt gesehen deckt der Indikator „worked in another organisation or association?" zwar nicht vollständig die Bedeutung von „ehrenamtlichem Engagement in gemeinnützigen Organisationen" ab, kann aber doch relativ valide anzeigen, ob sich jemand in dieser Weise betätigt hat.

Für Deutschland gibt es 2012 dafür die folgende Verteilung:[10]

10 Ähnliche Anteile werden im Ersten Engagementbericht berichtet (BMFSFJ 2012, S. 11), vgl. auch den Freiwilligensurvey 2009 (Gensicke und Geiss 2010).

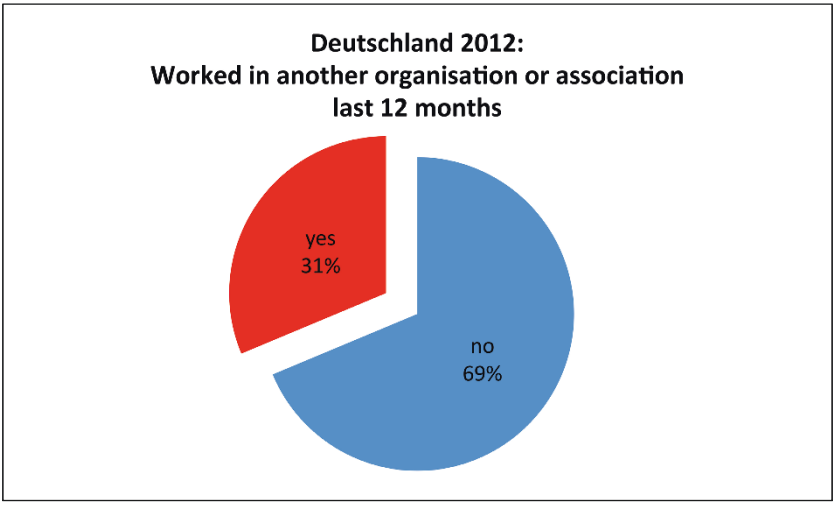


Abbildung 1 In gemeinnützigen Organisationen ehrenamtlich Tätige („volunteering") – Deutschland 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

Hier sei jedoch an die Anmerkung über den Sinn solcher absolut-deskriptiven Aussagen erinnert. Der Anteil von 31 Prozent ist *keine* valide Kennziffer für den Umfang von Volunteering in Deutschland. Er wird hier nur aus statistischen Gründen berichtet, als Basiswert für die in späteren Abschnitten berichteten Ergebnisse für *Vergleiche*.

Zu 2) Indikatoren für konventionelles politisches Engagement

Auch politische Aktivitäten sind als zivilgesellschaftliches Handeln zu betrachten. Unterscheiden lassen sich Aktivitäten, die eher einen konventionellen Charakter haben von solchen, die einen Protest zum Ausdruck bringen. Hier geht es zunächst um eher konventionelle Aktivitäten, die sich dadurch auszeichnen, dass sie zwar einerseits einen gewissen Aufwand erfordern, andererseits aber eher nicht erkennbar mit Risiken verbunden sind und auch nicht auf Proteste verweisen.

Im ESS gibt es dafür zwei Indikatoren, die in allen sechs Runden berücksichtigt wurden:

> *… contacted a politician, government or local government official? (contplt)*
> *… worked in a political party or action group? (wrkprty)*

Die Vorgabe „political party *or action group*" ist leider etwas unklar, denn sie umfasst nicht nur politische Parteien, sondern auch „Aktionsgruppen", die evtl. auch Protestcharakter haben können, was auch für einige Parteien gilt.

In Deutschland korrelieren die beiden Indikatoren in einer mittleren Größenordnung (r=0,302): Fast alle, die keine Kontakte mit Politikern hatten, haben auch nicht in einer Partei (Aktionsgruppe) mitgearbeitet. Aber von den Befragten mit Kontakten haben nur rund 20 Prozent auch in einer Partei (Aktionsgruppe) mitgearbeitet. Es gibt also offenbar in erheblichem Umfang Zugänge zu Politikern auch außerhalb der aktiven Mitarbeit in einer Partei oder Aktionsgruppe.

Keine Kontakte mit Politikern und auch keine Mitarbeit in Parteien oder Aktionsgruppen trifft in Deutschland 2012 für 83 Prozent zu, also für die überwiegende Mehrheit.[11]

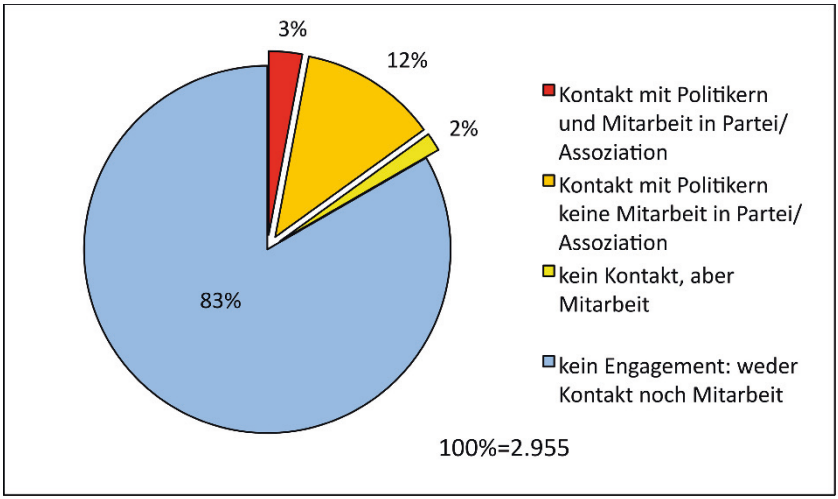


Abbildung 2 Konventionelles politisches Engagement in Deutschland 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage von ESS6.02 Deutschland.

11 Erinnert sei auch hier an den Sinn solcher absolut-deskriptiven Aussagen.

Zu 3) Indikatoren für unkonventionelles politisches Engagement

Für diesen Aspekt des zivilgesellschaftlichen Engagements werden im ESS über alle sechs Runden hinweg die folgenden Indikatoren berücksichtigt:

> *… worn or displayed a campaign badge/sticker? (badge)*
> *… signed a petition? (sgnptit)*
> *… taken part in a lawful public demonstration? (pbldmn)*
> *… boycotted certain products? (bctprd)*

Das gemeinsame Merkmal der vier Indikatoren besteht darin, dass es sich um Aktivitäten handelt, die im Allgemeinen außerhalb eines institutionellen Rahmens stattfinden und Protestcharakter haben. Die vier Indikatoren korrelieren signifikant, was darauf hindeutet, dass ihnen ein gemeinsamer ‚Faktor' zugrunde liegt.[12]

Für Deutschland 2012 lässt sich die folgende Verteilung beobachten:

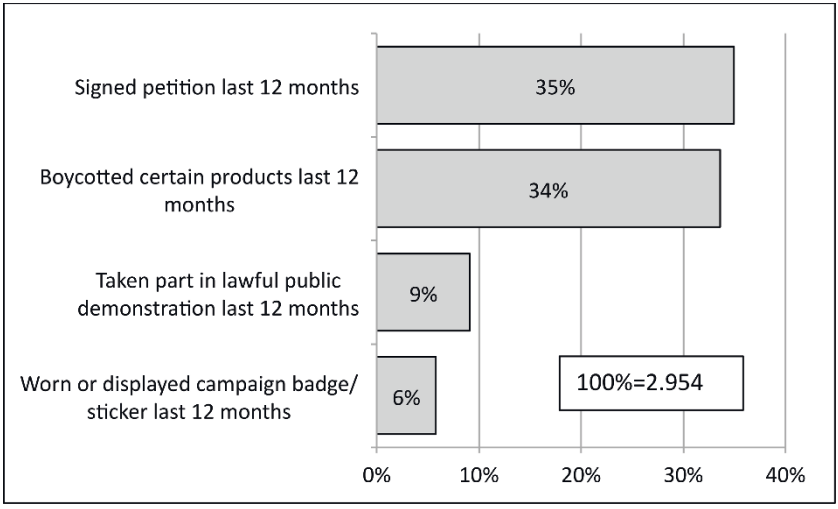


Abbildung 3 Zivilgesellschaftliches Engagement als Protestverhalten – Deutschland 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage von ESS6.02 Deutschland.

12 Was ebenfalls durch eine Faktorenanalyse bestätigt wird: Es lässt sich nur ein Faktor ausweisen, der 40 Prozent der Varianz erklären kann.

1.4 Formen der Darstellung und methodische Aufbereitung

Für die drei Engagement-Dimensionen und die zugehörigen Indikatoren werden Kennziffern berichtet. Diese liegen zum einen in anschaulichen Wertebereichen, das heißt sie geben an, wieviel Prozent der befragten Personen die jeweilige Aktivität bzw. Engagementform praktiziert haben. Zum anderen werden die drei Dimensionen aber auch zu einer einzigen Kennziffer zusammengefasst. Diese gibt Auskunft über das insgesamt geleistete zivilgesellschaftliche Engagement.

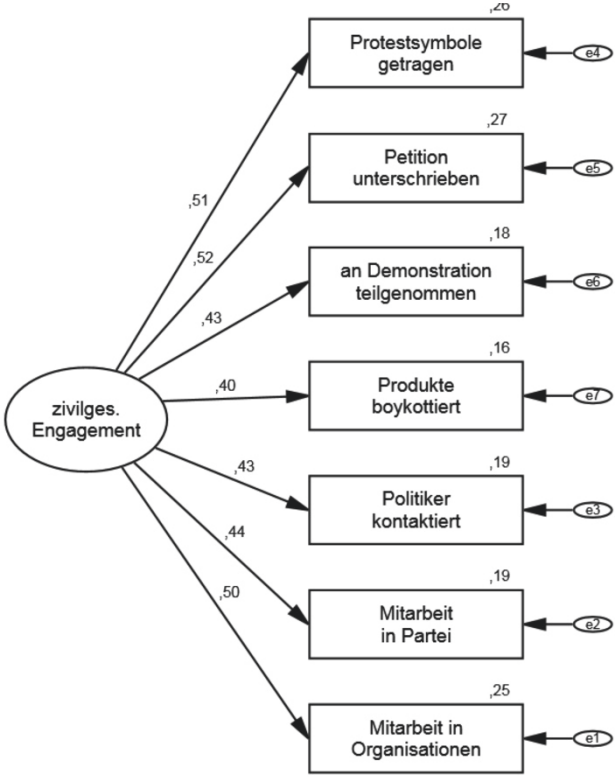
Für eine solche Gesamtbetrachtung bietet es sich an, alle Indikatoren durch eine Faktorenanalyse zusammenzufassen. Das ist sinnvoll, weil sich so ermitteln lässt, ob hinter den einzelnen Indikatoren eine Dimension (oder mehrere) stehen. Die Indikatoren erhalten dann im Hinblick auf eine solche Dimension ihr spezifisches Gewicht. Die Faktorwerte[13] werden in den Bereich Mittelwert = 100 und Standardabweichung = 50 transformiert. Dabei ist es sinnvoll, die Faktorenanalyse für alle im ESS von 2002 bis 2012 berücksichtigten Länder durchzuführen, also nicht nur für Deutschland. Der *Wert 100* ist dann ein „europäischer Durchschnittswert für die Jahre 2002 bis 2012". Diese Standardisierung hat den Vorteil, dass sofort ersichtlich wird, wie stark Deutschland von einem europäischen Durchschnitt abweicht. Für jedes Berichtsjahr wird so auch deutlich, wie jedes Jahr von dem Durchschnittswert für alle Jahre von 2002 bis 2012 abweicht.

Für eine solche Kennziffer spricht auch, dass die im ESS vorgelegte Liste mit zivilgesellschaftlichen Aktivitäten nicht erschöpfend ist.[14] Prozentanteile könnten deshalb einen völlig falschen Eindruck von der Quantität des insgesamt geleisteten zivilgesellschaftlichen Engagements vermitteln. Eine dimensionslose Kennziffer dagegen führt erst gar nicht in die Versuchung, eine evtl. fehlerhafte quantifizierende Interpretation anzustellen. Sie hat überdies den Vorteil, dass sie sehr wahrscheinlich auch mit den in den ESS-Vorgaben *nicht* genannten Aktivitäten korreliert und diese gewissermaßen latent thematisiert. Eine solche Kennziffer kann also in diesem Sinne ‚umfassender' informieren – jedoch mit dem Nachteil, dass man mit ihr nicht auf absolut-deskriptive Quantitäten (z. B. Prozentanteile) für zivilgesellschaftlich Engagierte schließen kann. Aus diesen Gründen ist eine solche Kennziffer vor allem für *Vergleiche* interessant: zwischen Zeiträumen, Regionen, sozialen Gruppen etc.

13 Die Faktorwerte wurden über eine kategoriale Faktorenanalyse berechnet.

14 Im ESS 1 (2002) wurden zum Beispiel zusätzlich die folgenden Aktivitäten vorgegeben, dann aber nicht mehr berücksichtigt: „Bought product for political/ethical/environment reason"; „Donated money to political organisation or group"; „Participated illegal protest activities" (ESS1e06_4).

Die Abbildung 4 macht deutlich, welches Faktormodell der Skala zugrunde liegt: Für die Dimension „zivilgesellschaftliches Engagement“ wurde eine Skala mit sieben Indikatoren gebildet. Die Parameter-Schätzung beruht auf 182.404 durch den ESS von 2002 bis 2012 befragten Personen in 16 europäischen Ländern, die an allen Runden teilgenommen haben und für die gültige Werte vorliegen. Zwischen den berechneten und den durch das Modell implizierten Parametern besteht eine sehr hohe Übereinstimmung (GFI=0,979).



Maximum Likelihood Estimates
GFI=,979
n=182.404 Personen für die Jahre 2002 bis 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Basis des kumulierten ESS

Abbildung 4 Faktormodell für die Skala „zivilgesellschaftliches Engagement“ in europäischen Ländern

Kennziffern für europäische Länder 2012

Für das Jahr 2012 ergibt sich für die berücksichtigten europäischen Länder die folgende Rangordnung: Deutschland liegt im oberen Mittelfeld (Kennziffer: 115). An der Spitze stehen die skandinavischen Länder Norwegen, Schweden und Finnland. Das Schlusslicht bilden Ungaren, Slowenien, Portugal und Polen (vgl. dazu Blinkert 2013).

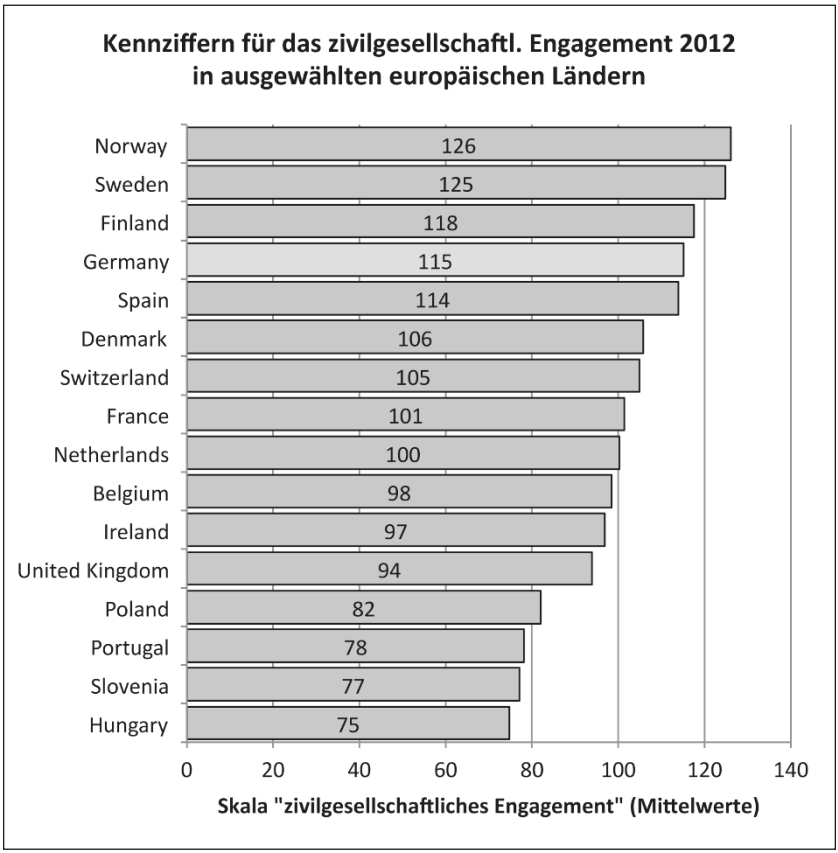


Abbildung 5 Zivilgesellschaftliches Engagement in Europa 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

2 Trendbeschreibungen: Entwicklungen von 2002 bis 2012 in Deutschland und Europa

Durch Trendbeschreibungen wird gezeigt, ob und in welcher Weise sich zivilgesellschaftliches Handeln im Zeitverlauf verändert. Dabei werden diese Trends für die folgenden Regionen durch Tabellen/Grafiken beschrieben:

- Deutschland:
  - Insgesamt
  - West
  - Ost.
- Europa insgesamt: 16 Länder, die in allen Surveys erfasst wurden.
- Eine Auswahl von Ländern, für die auch Unterschiede im wohlfahrtsstaatlichen Regime (vgl. dazu Esping-Andersen 1990) bestehen:
  - Ein skandinavisches Land: Schweden
  - Großbritannien
  - Ein südeuropäisches Land: Portugal
  - Ein Land aus dem ehemaligen Ostblock: Polen.

Der Berichtszeitraum 2002 bis 2012 wird durch die ESS-Runden 1 bis 6 abgedeckt. Für die Analysen wird überwiegend der kumulierte ESS-Datensatz in der Version 6.02 berücksichtigt. Die Fälle wurden gemäß dem ESS-Vorschlag gewichtet.

2.1 Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland 2002 bis 2012

2.1.1 Volunteering: Ehrenamtliches Engagement in gemeinnützigen Organisationen

Indikatoren

Für Volunteering im Sinne von (ehrenamtlichem) Engagement in gemeinnützigen Organisationen und Initiativen gibt es im ESS nur einen Indikator, der in allen sechs ESS-Runden (2002 bis 2012) berücksichtigt wurde.

> *… worked in another organisation or association? (wrkorg)*

Entwicklung von Volunteering in Deutschland von 2002 bis 2012

Tabelle 3 Engagementquoten in Deutschland 2002 bis 2012

Worked in another organisation or association last 12 months	ESS round					
	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Yes	17%	19%	19%	24%	24%	31%
No	83%	81%	81%	76%	76%	69%
insgesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%
n (100%) =	2.997	2.868	2.915	2.748	3.029	2.957

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

In Deutschland nimmt der Anteil der Engagierten („yes-Quote“) deutlich zu und steigt von 17 Prozent (2002) auf 31 Prozent (2012).[15]

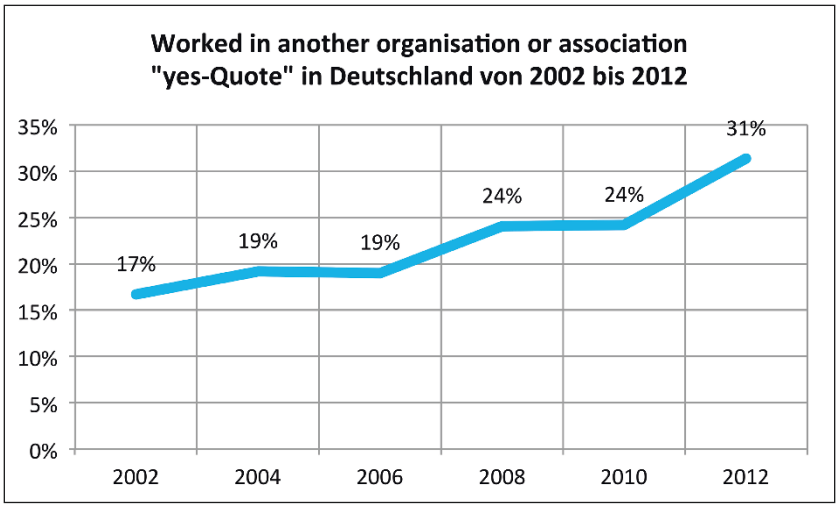


Abbildung 6 Engagementquoten in Deutschland von 2002 bis 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

15 Im Unterschied zu unserem Ergebnis wird im Ersten Engagementbericht (BMFSFJ 2012) und im Freiwilligensurvey 2009 (Gensicke und Geiss 2010) berichtet, dass die Anteile zwischen 2004 und 2009 „stabil geblieben“ sind. Auf der Grundlage des ESS lässt sich dagegen ein deutlicher Anstieg registrieren. Allerdings sind die in verschiedenen Berichten dokumentierten Zahlen nur schwer vergleichbar, da es schon erhebliche Unterschiede in den Frageformulierungen bei den Erhebungen gibt.

Westdeutsche – ostdeutsche Bundesländer

Die Entwicklung in den ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern verläuft ganz ähnlich. Im letzten Erhebungsjahr (2012) ist die „yes-Quote“ für die westdeutschen Bundesländer etwas höher.

Tabelle 4 Engagementquoten in westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern 2002 bis 2012

Worked in another organisation or association last 12 months: “yes“	ESS round					
	2002	2004	2006	2008	2010	2012
westliche BL	16,3%	19,4%	18,9%	24,4%	24,4%	32,1%
östliche BL	18,8%	18,4%	19,7%	22,5%	23,4%	27,6%
n (100%) westliche BL =	2.479	2.379	2.425	2.294	2.539	2.482
n (100%) östliche BL =	517	489	491	453	490	474

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

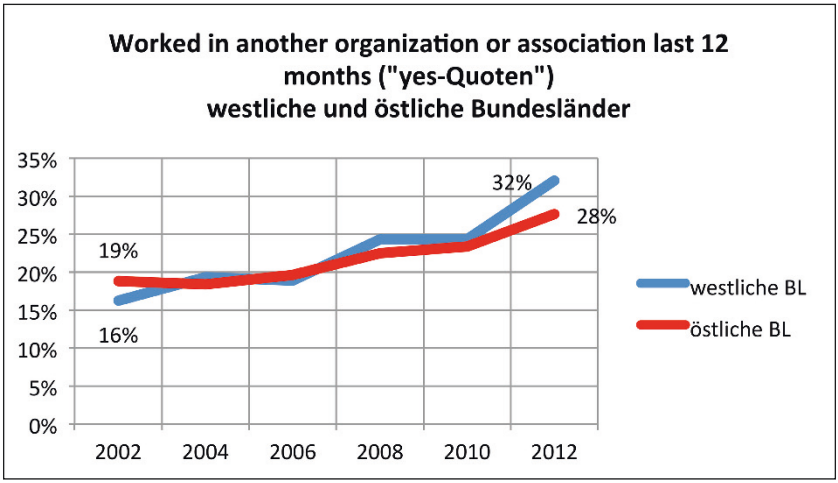


Abbildung 7 Engagementquoten in westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern 2002 bis 2012

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

2.1.2 Konventionelles politisches Engagement

Im ESS gibt es zwei Indikatoren für konventionelles politisches Engagement, die auch in allen Runden von 2002 bis 2012 berücksichtigt wurden:

> *… Contacted a politician, government or local government official (contplt)*
> *… Worked in a political party or action group (wrkprty)*

Konventionelles politische Engagement in Deutschland 2002 bis 2012

Das konventionelle politische Engagement – Kontakt mit Politikern und/oder Mitarbeit in politischen Parteien oder Aktionsgruppen – hat sich zwischen 2002 und 2012 nur wenig verändert. Der Anteil der Engagierten liegt zwischen 13 Prozent (2002) und 17 Prozent (2012).

Für das ‚harte' Kriterium, ob jemand in den letzten 12 Monaten in einer politischen Partei oder Aktionsgruppe mitgearbeitet hat, kann für Deutschland ein Wert von rund 5 Prozent beobachtet werden, der von 2002 bis 2012 leicht zunimmt.

Tabelle 5 Quoten für politisches Engagement – Deutschland 2002 bis 2012

	ESS round					
	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Contacted politician or government official last 12 months	11,5%	10,1%	11,5%	14,9%	14,5%	15,1%
Worked in political party or action group last 12 months	3,4%	3,0%	3,7%	3,4%	3,7%	4,8%
Kontakte und/oder Mitarbeit	12,9%	10,9%	12,7%	16,0%	15,7%	16,8%
insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
n (100%=)	2.997	2.867	2.908	2.748	3.020	2.955

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

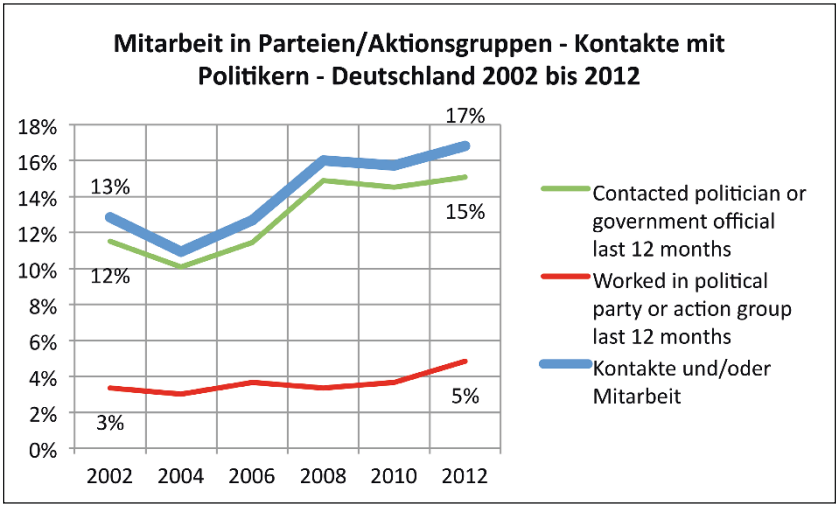


Abbildung 8 Quoten für politisches Engagement – Deutschland 2002 bis 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

Westdeutsche – ostdeutsche Bundesländer

Die Differenzierung in westdeutsche und ostdeutsche Bundesländer lässt nur geringe Unterschiede erkennen. 2012 sind die Engagementquoten in den westlichen Bundesländern etwas höher. Die Entwicklung der Quoten ist jedoch unterschiedlich. In Westdeutschland steigen sie von rund 13 Prozent (2002) auf rund 17 Prozent (2012). In Ostdeutschland ist bis 2008 ein Anstieg von 13 Prozent auf 17 Prozent beobachtbar und dann ein Absinken auf rund 14 Prozent.

Tabelle 6 Quoten für politisches Engagement in westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern 2002 bis 2012

	ESS round					
	2002	2004	2006	2008	2010	2012
	westliche Bundesländer					
Contacted politician or government official last 12 months	11,4%	9,6%	11,3%	14,7%	14,5%	15,6%
Worked in political party or action group last 12 months	3,5%	2,8%	3,5%	3,4%	3,7%	5,1%
Kontakte und/oder Mitarbeit	12,9%	10,4%	12,4%	15,8%	15,8%	17,4%
n (100%)=	2.479	2.378	2.418	2.294	2.531	2.483
	östliche Bundesländer					
Contacted politician or government official last 12 months	12,1%	12,5%	12,4%	15,9%	15,0%	12,3%
Worked in political party or action group last 12 months	2,9%	3,8%	4,5%	3,1%	3,5%	3,5%
Kontakte und/oder Mitarbeit	12,9%	13,5%	14,3%	16,9%	15,5%	13,9%
n (100%)=	517	489	490	454	490	472

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

2.1.3 Zivilgesellschaftliches Engagement als Protest bzw. unkonventionelles politisches Verhalten

Hier geht es um Aktivitäten, die ein gewisses demonstratives Verhalten zum Ausdruck bringen und meistens auch Protestcharakter haben. Die Trennlinie zu der Kategorie „konventionelles politisches Engagement" ist jedoch nicht ganz scharf, da die Thematisierung von „Aktionsgruppen" neben politischen Parteien auch durchaus auf Protestverhalten deuten kann. Im ESS beziehen sich darauf die folgenden Indikatoren:

… Worn or displayed campaign badge/sticker last 12 months (badge)
… Signed petition last 12 months (sgnptit)
… Taken part in lawful public demonstration last 12 months (pbldmn)
… Boycotted certain products last 12 months (bctprd)

Protest-Engagement in Deutschland 2002 bis 2012

Ab 2006 ist das „Protest-Engagement“ in Deutschland bis 2012 sehr deutlich gestiegen. Der Anteil derjenigen, die mindestens eine der vorgelegten Aktivitäten getan haben, stieg von rund 40 Prozent auf 54 Prozent.

Tabelle 7 Zivilgesellschaftliches Engagement als Protestverhalten – Deutschland 2002 bis 2012

	ESS round					
	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Boycotted certain products last 12 months	25,0%	19,8%	22,4%	28,7%	29,5%	35,1%
Signed petition last 12 months	28,0%	30,5%	26,2%	28,8%	29,4%	33,7%
Taken part in lawful public demonstration last 12 months	9,7%	7,9%	6,8%	7,8%	8,2%	8,7%
Worn or displayed campaign badge/sticker last 12 months	5,5%	4,0%	4,4%	5,3%	4,9%	6,0%
mindestens eine Aktivität	43,6%	41,7%	39,9%	45,6%	46,7%	54,1%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
n (100%)=	2.993	2.864	2.906	2.748	3.018	2.954

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

Die anteilsmäßig größte Bedeutung hatte 2012 der Boykott von Produkten (35 %); ungefähr gleich häufig wurde das Unterschreiben von Petitionen genannt (34 %). Beide Protest-Aktivitäten – „Boykott- und Petitionsbewegungen“ – haben von 2006 bis 2012 deutlich zugenommen. Die Teilnahme an Demonstrationen und das sichtbare Tragen von Symbolen haben demgegenüber eine relativ geringe Bedeutung (9 %, 6 %) und blieben in ihrer Prävalenz auch nahezu unverändert.

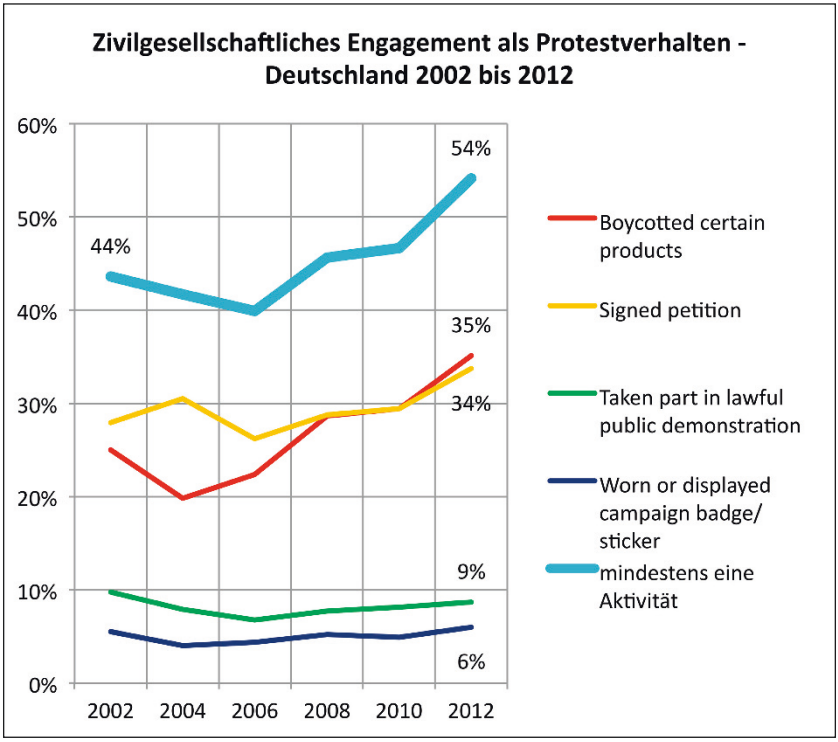


Abbildung 9 Protest-Engagement in Deutschland 2002 bis 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

Westdeutsche und ostdeutsche Bundesländer

Der Anteil der Protest-Engagierten ist 2012 in den westdeutschen Bundesländern insgesamt etwas höher als in den östlichen Bundesländern (55 % vs. 48 %). Bis 2010 sinkt dieser Anteil in den ostdeutschen Bundesländern von 45 Prozent auf 37 Prozent, um dann jedoch wieder zu steigen. In den westlichen Bundesländern ist seit 2006 ein stetiger Anstieg beobachtbar.

Deutliche Unterschiede gibt es auch, wenn die Teilnahme an Demonstrationen betrachtet wird. In den östlichen Bundesländern ist 2002 der Anteil derjenigen, die an Demonstrationen teilgenommen haben, deutlich höher als in den westlichen Bundesländern, sinkt dann aber, sodass 2012 keine Unterschiede mehr beobachtbar sind.

Tabelle 8 Engagement als Protest in west- und ostdeutschen Bundesländern – 2002 bis 2012

last 12 months	ESS round					
	2002	2004	2006	2008	2010	2012
westdeutsche Bundesländer						
Boycotted certain products	26,6%	21,2%	23,6%	31,0%	31,9%	37,5%
Signed petition	27,1%	30,3%	25,4%	28,6%	30,1%	33,7%
Taken part in lawful public demonstration	9,1%	7,1%	6,4%	7,9%	8,4%	8,7%
Worn or displayed campaign badge/sticker	5,9%	4,2%	4,4%	5,5%	5,1%	6,5%
mindestens eine dieser Aktivitäten	43,3%	42,0%	40,0%	46,9%	48,5%	55,3%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
n (100%) =	2.477	2.375	2.416	2.293	2.530	2.480
ostdeutsche Bundesländer						
Signed petition	32,3%	31,4%	30,2%	29,8%	26,2%	34,0%
Boycotted certain products	17,6%	13,3%	16,6%	16,9%	16,6%	22,6%
Taken part in lawful public demonstration	12,6%	11,6%	8,3%	6,9%	6,9%	8,4%
Worn or displayed campaign badge/sticker	3,6%	3,2%	4,3%	4,2%	3,9%	3,7%
mindestens eine dieser Aktivitäten	44,9%	40,4%	39,6%	39,5%	37,1%	47,8%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
n (100%) =	516	489	491	455	487	474

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

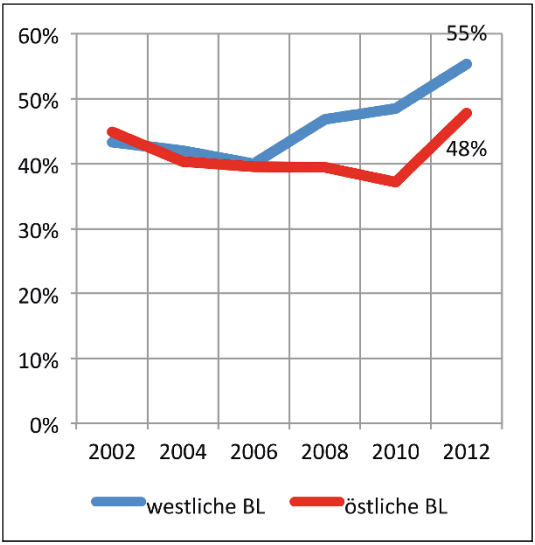


Abbildung 10 Engagement als Protest – mind. eine Aktivität – östl. vs. westl. Bundesländer 2002 bis 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

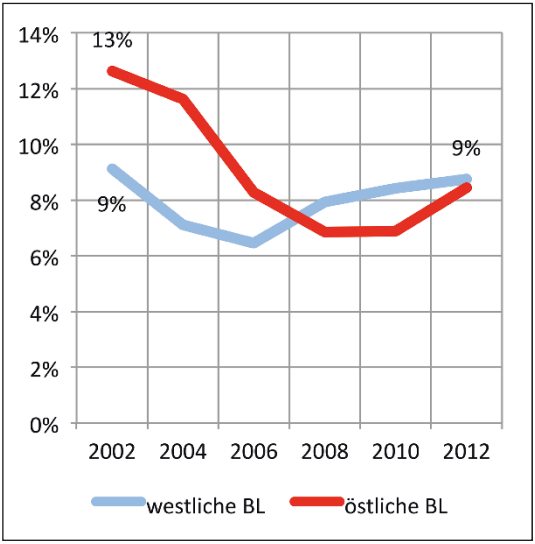


Abbildung 11 Engagement als Protest (Teiln. an Demonstrationen) – westdeutsche vs. ostdeutsche Bundesländer 2002 bis 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

2.1.4 Gesamtbetrachtung: „Zivilgesellschaftliches Engagement" in Deutschland

Kennziffern für Deutschland: Entwicklungen von 2002 bis 2012

Für Deutschland liegen die Kennziffern für zivilgesellschaftliches Engagement (zur Erläuterung vgl. Teil I) im gesamten Berichtszeitraum über dem europäischen Durchschnitt. Seit 2006 ist ein deutlicher Anstieg des Engagements beobachtbar – in den westdeutschen Bundesländern erheblich stärker als in den östlichen Bundesländern.

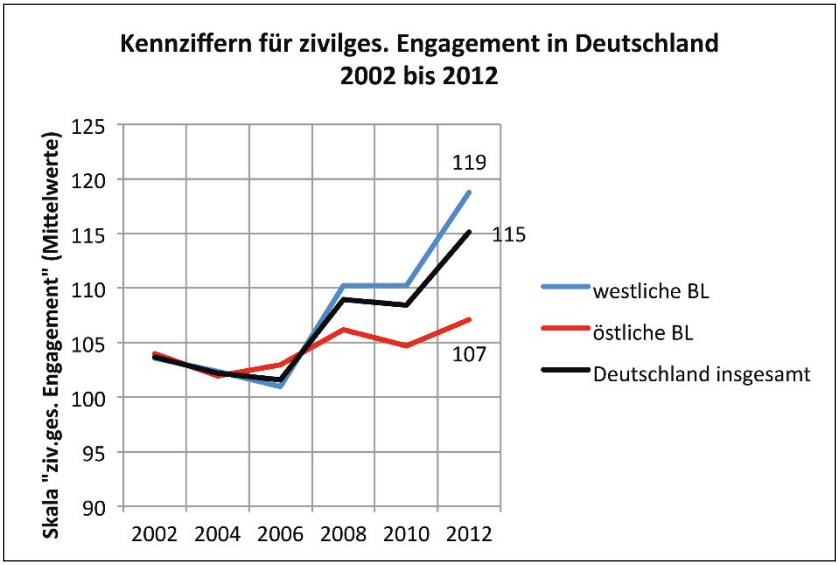


Abbildung 12 Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements in Deutschland 2002 bis 2012

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

2.2 Trends in Europa und in ausgewählten europäischen Ländern

Für Europa insgesamt und für ausgewählte Länder wird zunächst wie für Deutschland gezeigt, wie sich Prozentanteile für die durch den ESS erhobenen Indikatoren entwickelt haben. Darauf folgen Analysen mit der zusammenfassenden Kennziffer

„zivilgesellschaftliches Engagement“ (zur Erläuterung der Begriffe und Kennziffern vgl. Teil I).

Indikatoren für zivilgesellschaftliches Engagement in Europa insgesamt und in ausgewählten Ländern

Die Werte für *Europa insgesamt* beziehen sich nur auf die 16 Länder, die an allen sechs ESS-Runden teilgenommen haben: Belgien, Schweiz, Deutschland, Dänemark, Spanien, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Ungarn, Irland, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien.

Zusätzlich werden Veränderungen für die folgenden *einzelnen Länder* berichtet, die sich deutlich durch ihre wohlfahrtsstaatlichen Regimes und Traditionen unterscheiden:

- Schweden
- Großbritannien
- Portugal
- Polen.

Für Vergleichszwecke werden nochmals die Werte für Deutschland in die Tabellen/Abbildungen eingefügt.

2.2.1 Volunteering in europäischen Ländern: Ehrenamtliche Mitarbeit in Organisationen oder Assoziationen

In Europa insgesamt verändern sich die Engagementquoten zwischen 2002 und 2012 nur wenig und liegen zwischen rund 16 Prozent und 19 Prozent. Deutliche Unterschiede gibt es jedoch zwischen Ländern – sowohl, was das Niveau angeht, wie auch für die Entwicklung im Berichtszeitraum.

Tabelle 9 Engagementquoten in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 (Angaben in Prozent)

Worked in another organisation or association last 12 months (wrkorg)	ESS round						insgesamt
	2002	2004	2006	2008	2010	2012	
Schweden	24,5	24,5	26,9	26,5	27,9	34,6	27,3
Deutschland	16,7	19,2	19,0	24,1	24,2	31,4	22,4
Großbritannien	9,1	8,0	9,0	6,6	5,2	7,8	7,7
Polen	6,0	5,7	4,5	6,0	7,2	7,2	6,1
Portugal	4,1	2,5	4,1	2,7	4,9	4,6	3,8
Europa insgesamt (16 Länder)	15,9	14,8	15,9	16,2	16,3	18,5	16,3

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

In Schweden lag die Engagementquote in allen Jahren immer deutlich über dem europäischen Durchschnitt und ist auch stark angestiegen, von rund 25 Prozent (2002) auf rund 35 Prozent (2012). In Deutschland entsprach die Engagementquote in 2002 mit rund 17 Prozent dem europäischen Durchschnitt, ist dann aber bis 2012 sehr stark auf rund 31 Prozent gestiegen.

Deutlich andere Verhältnisse lassen sich für Großbritannien, Polen und Portugal beobachten. Die Engagementquoten dieser Länder liegen immer erheblich unter dem europäischen Durchschnitt und haben sich auch nicht sehr verändert. Für Großbritannien ist sogar ein leichter Rückgang von rund 9 Prozent (2002) auf nur noch 5 Prozent (2008) zu beobachten, dann jedoch wieder ein Anstieg auf rund 8 Prozent für 2012. Für Polen lässt sich ein leichter Anstieg von rund 6 Prozent auf 7 Prozent beobachten. Die niedrigsten Engagementquoten hat Portugal. Die Anteile schwanken um den Wert von 4 Prozent und ändern sich nur wenig.

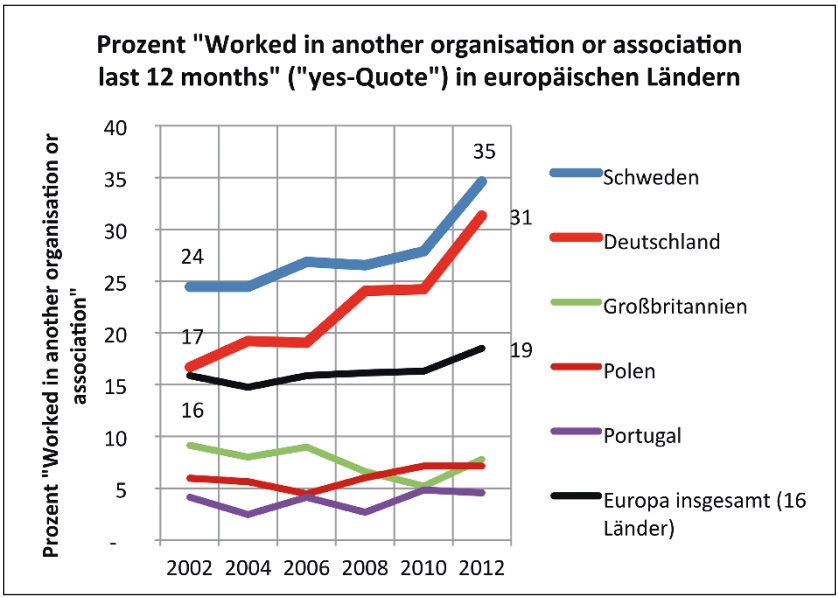


Abbildung 13 Engagementquoten in ausgewählten europäischen Ländern 2002
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

2.2.2 Konventionelles politisches Engagement in europäischen Ländern

Der Anteil der in einem eher konventionellen Sinne politisch Engagierten nimmt in Europa insgesamt (16 Länder) leicht ab und sinkt von rund 18 Prozent (2002) auf 15 Prozent (2012). Diese Entwicklung ist in den berücksichtigten Ländern jedoch sehr unterschiedlich. Unterschiede zeigen sich auch im Hinblick auf die beiden Indikatoren (Kontakte mit Politikern, Mitarbeit in Parteien/Assoziationen).

Besonders niedrig sind die Engagementquoten in den Ländern Portugal und Polen. In Deutschland liegt die Quote 2002 deutlich unter dem europäischen Durchschnitt, steigt dann aber bis 2012 stark an.

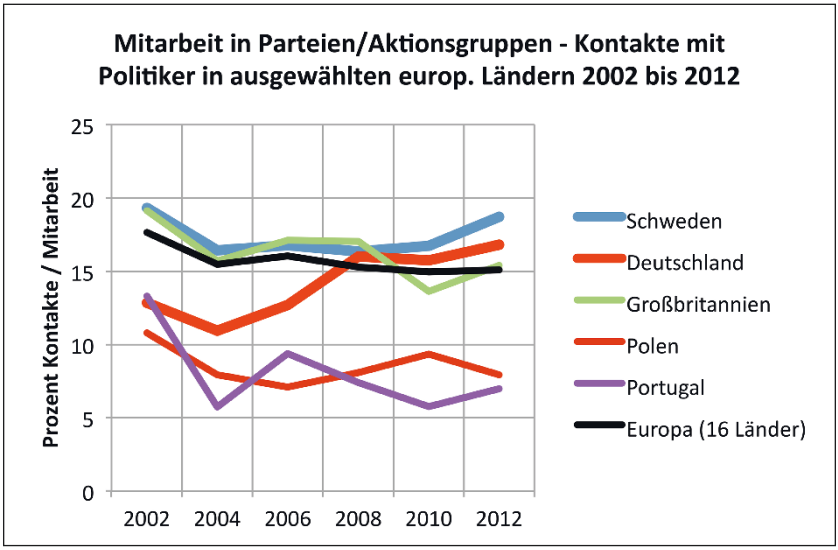


Abbildung 14 Konventionelles politisches Engagement in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

Generell niedrig ist das auf Mitarbeit in Parteien und Assoziationen beruhende Engagement und Veränderungen sind kaum beobachtbar. Die Unterschiede zwischen den Ländern bewegen sich im Bereich von 1,5 Prozent (Portugal) und 4,8 Prozent (Deutschland). Was die Kontakte zu Politikern angeht, ist vor allem für Deutschland eine Zunahme des Engagements erkennbar. 2002 berichten rund 12 Prozent der befragten Personen von solchen Kontakten, 2012 dagegen 15 Prozent.

Die Anteile für Schweden sind im Vergleich zu anderen Ländern generell hoch und liegen mit nur wenigen Veränderungen bei rund 16 Prozent für den gesamten Berichtszeitraum.

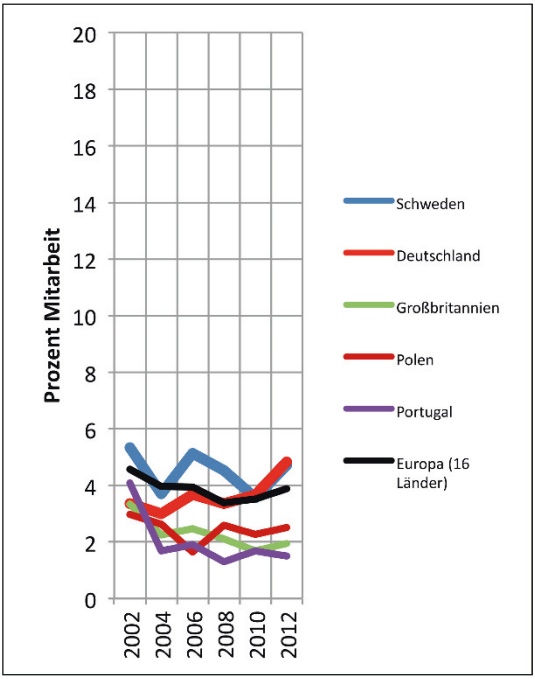


Abbildung 15 Mitarbeit in politischen Parteien und Aktionsgruppen in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

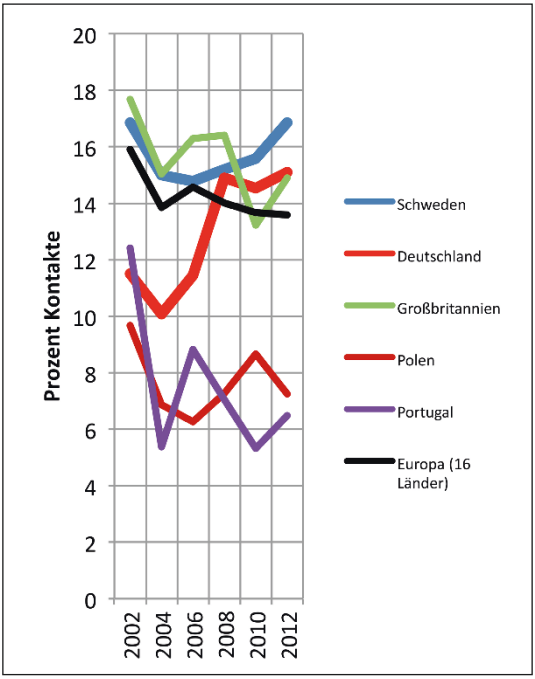


Abbildung 16 Kontakt mit Politikern in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

Für die Ordinaten wurde der gleiche Maßstab gewählt, damit es nicht zu Fehleinschätzungen bezüglich der Intensität und der Variabilität des Engagements kommt. Als Maximalwert der Achsen wurde der Wert für Kontakte mit Politikern (Abbildung 16) gewählt.

Tabelle 10 Indikatoren für konventionelles politisches Engagement in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012

	Contacted politician or government official (in Prozent)						
	2002	2004	2006	2008	2010	2012	insgesamt
Schweden	16,9	15,0	14,8	15,2	15,6	16,9	15,7
Deutschland	11,5	10,1	11,5	14,9	14,5	15,1	12,9
Großbritannien	17,7	15,0	16,3	16,4	13,2	14,9	15,7
Polen	9,7	6,9	6,3	7,3	8,7	7,3	7,7
Portugal	12,4	5,4	8,8	7,1	5,3	6,5	7,3
Europa (16 Länder)	15,9	13,8	14,6	14,0	13,7	13,6	14,3
	Worked in political party or action group (in Prozent)						
	2002	2004	2006	2008	2010	2012	insgesamt
Schweden	5,3	3,7	5,1	4,5	3,6	4,7	4,6
Deutschland	3,4	3,0	3,7	3,4	3,7	4,8	3,7
Großbritannien	3,3	2,3	2,5	2,1	1,7	1,9	2,3
Polen	3,0	2,6	1,6	2,6	2,3	2,5	2,5
Portugal	4,1	1,7	1,9	1,3	1,7	1,5	1,9
Europa (16 Länder)	4,6	4,0	3,9	3,4	3,5	3,9	3,9
	Insgesamt: Kontakte und/oder Mitarbeit in politischen Parteien und Aktionsgruppen (in Prozent)						
	2002	2004	2006	2008	2010	2012	insgesamt
Schweden	19,3	16,4	16,8	16,3	16,7	18,7	17,4
Deutschland	12,9	10,9	12,7	16,0	15,7	16,8	14,2
Großbritannien	19,1	15,7	17,1	17,1	13,6	15,4	16,4
Polen	10,8	7,9	7,1	8,1	9,3	7,9	8,6
Portugal	13,3	5,7	9,4	7,4	5,8	7,0	7,8
Europa (16 Länder)	17,7	15,5	16,1	15,3	15,0	15,1	15,8

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

2.2.3 Zivilgesellschaftliches Engagement als Protest bzw. unkonventionelles politisches Verhalten in europäischen Ländern

Der Anteil der durch Protestverhalten zivilgesellschaftlich Engagierten ist in Schweden und Deutschland immer deutlich höher als im europäischen Durchschnitt. Die höchsten Anteile lassen sich für Schweden beobachten. Für Großbritannien lässt sich eine abnehmende Tendenz beobachten, die jedoch noch immer über dem europäischen Durchschnitt liegt. Stark unterdurchschnittliche Anteile sind für Portugal und Polen beobachtbar.

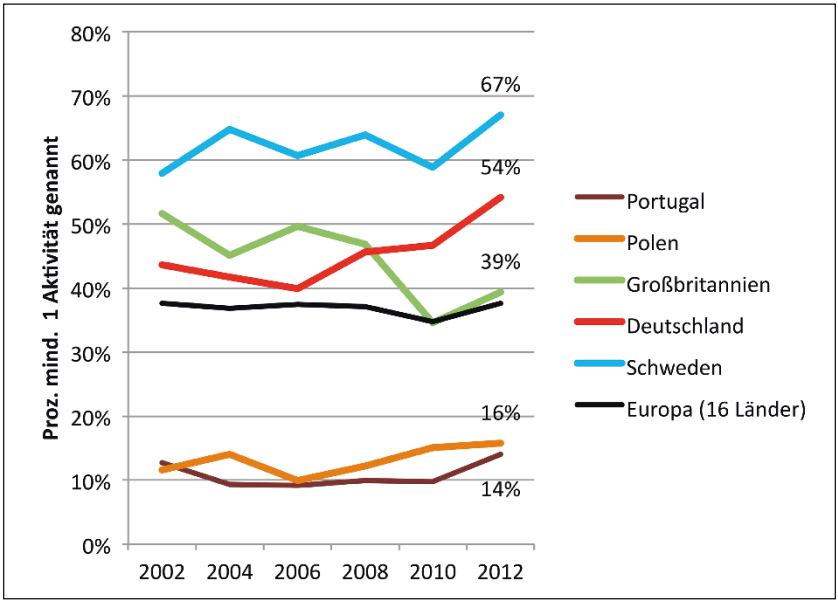


Abbildung 17 Anteil der durch Protestverhalten zivilgesellschaftlich Engagierten in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 (in Prozent; mind. 1 Aktivität genannt)

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

Tabelle 11 Anteil der durch Protestverhalten zivilgesellschaftlich Engagierten in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 (in Prozent; mind. 1 Aktivität genannt)

	ESS round					
	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Schweden	58%	65%	61%	64%	59%	67%
Deutschland	44%	42%	40%	46%	47%	54%
Großbritannien	52%	45%	50%	47%	35%	39%
Polen	12%	14%	10%	12%	15%	16%
Portugal	13%	9%	9%	10%	10%	14%
Europa (16 Länder)	38%	37%	37%	37%	35%	38%

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

Für die einzelnen Indikatoren zeigen sich für Europa (16 Länder) und ausgewählte Länder die folgenden Tendenzen:

- Das 2012 am häufigsten praktizierte Protestverhalten ist das Unterzeichnen von Petitionen, an zweiter Stelle steht der Boykott von Produkten.
- Schweden hat für fast alle Indikatoren den höchsten Anteil.
- Portugal und Polen haben die niedrigsten Anteile.
- Für Großbritannien lassen sich für alle Indikatoren zwischen 2002 und 2012 abnehmende Anteile beobachten.

Tabelle 12 Indikatoren für Protestverhalten als zivilgesellschaftliches Engagement in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012

	ESS round					
	2002	2004	2006	2008	2010	2012
	Signed petition					
Schweden	41,9%	50,0%	43,8%	47,5%	36,7%	43,7%
Großbritannien	40,0%	35,7%	40,0%	37,9%	26,2%	31,8%
Deutschland	28,0%	30,5%	26,2%	28,8%	29,4%	33,7%
Polen	7,0%	9,3%	5,3%	7,5%	10,8%	10,4%
Portugal	7,2%	4,6%	4,4%	5,3%	6,0%	7,3%
Europa (16 Länder)	26,3%	25,5%	26,2%	25,7%	22,7%	24,2%
	Boycotted certain products					
Schweden	33,1%	35,0%	31,0%	37,1%	34,8%	43,7%
Deutschland	25,0%	19,8%	22,4%	28,7%	29,5%	35,1%
Großbritannien	26,0%	20,8%	23,4%	23,8%	16,9%	18,5%
Polen	3,6%	5,0%	4,2%	4,6%	4,8%	5,6%
Portugal	3,1%	2,3%	2,0%	3,1%	2,3%	3,0%
Europa (16 Länder)	17,7%	17,0%	17,1%	17,6%	16,9%	19,8%
	Worn or displayed campaign badge/sticker					
Schweden	10,5%	12,6%	16,4%	18,5%	19,9%	20,3%
Großbritannien	9,9%	7,7%	9,2%	5,6%	5,3%	6,1%
Deutschland	5,5%	4,0%	4,4%	5,3%	4,9%	6,0%
Polen	3,0%	3,8%	2,6%	4,2%	5,2%	4,4%
Portugal	6,2%	2,7%	4,3%	2,6%	2,7%	1,8%
Europa (16 Länder)	8,5%	8,1%	8,7%	8,3%	8,1%	8,3%
	Taken part in lawful public demonstration					
Deutschland	9,7%	7,9%	6,8%	7,8%	8,2%	8,7%
Portugal	4,1%	3,7%	2,9%	4,0%	2,9%	7,3%
Schweden	6,5%	7,9%	4,8%	6,9%	4,8%	7,2%
Großbritannien	4,5%	3,8%	4,3%	3,8%	2,3%	3,3%
Polen	1,3%	1,5%	1,4%	1,6%	2,0%	2,3%
Europa (16 Länder)	7,0%	7,3%	6,5%	7,0%	6,4%	7,2%

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

2.2.4 Gesamtbetrachtung: „Zivilgesellschaftliches Engagement" in Europa und ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012

Für Europa und ausgewählte europäische Länder haben sich die Kennziffern für zivilgesellschaftliches Engagement (zur Skalenkonstruktion vgl. Teil I) in der folgenden Weise entwickelt:

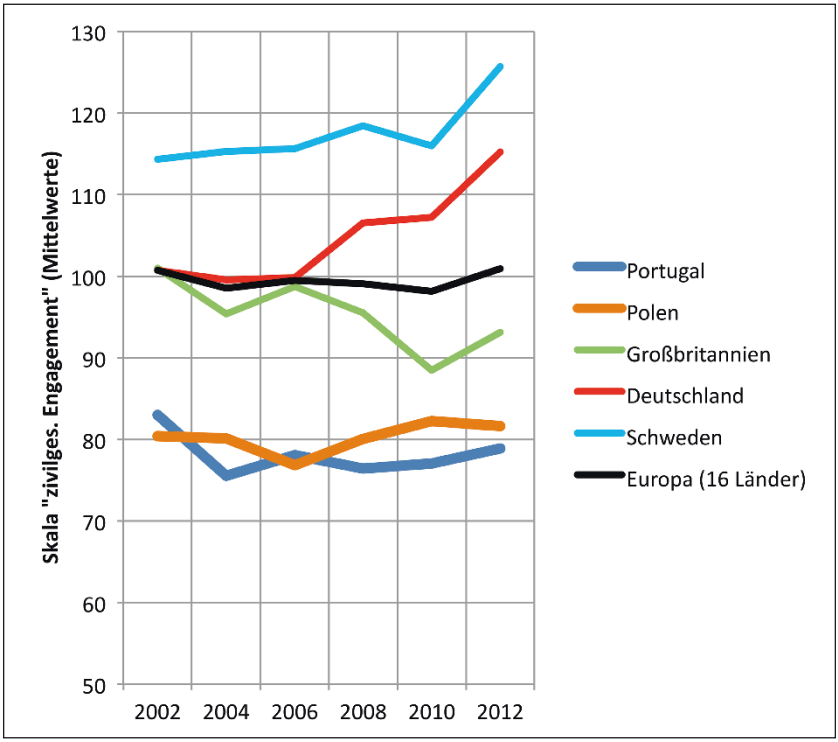


Abbildung 18 Zivilgesellschaftliches Engagement in Europa und in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 (Kennziffern)
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage der kumulierten ESS-Daten.

Über den gesamten Berichtszeitraum lassen sich die höchsten Werte für Schweden beobachten. Die Kennziffer für Schweden ist zwischen 2002 und 2012 auch gestiegen.

Der stärkste Anstieg in der Kennziffer für zivilgesellschaftliches Engagement ist für Deutschland beobachtbar.

Für Großbritannien lässt sich für den Berichtszeitraum eine der Tendenz nach abnehmende Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement beobachten.

Sehr niedrige Werte für die Kennziffer haben Portugal und Polen, und zwischen 2002 und 2012 gibt es zudem kaum Veränderungen.

3 Mikroanalysen

Durch Mikroanalysen kann gezeigt werden, ob und in welchem Maße sich das Verhalten bzw. die Orientierungen von Personen durch eine Gruppe von Merkmalen erklären lassen. Objekte der Analysen sind also Personen. Zu erklären ist das von ihnen praktizierte zivilgesellschaftliche Engagement.

Als erklärende (unabhängige) Merkmale werden berücksichtigt:

- Grundvariablen:
  - Alter
  - Geschlecht
  - Gesundheit (Selbsteinstufung).
- Merkmale der sozialen Lage und regionale Merkmale:
  - Sozialer Status (Einkommen, Beruf, Schulbildung) (Skala)
  - Region: urban – ländlich
  - Region: Bundesländer, Ost – West.
- Einstellungen, Dispositionen, für die ein Zusammenhang zu zivilgesellschaftlichem Engagement erwartet werden kann:
  - Religiosität (Skala)
  - Werteorientierungen (Skala)
  - „Systemvertrauen“ (Skala)
  - „Sozialvertrauen“ (Skala)
  - Politisches Interesse.

Die regionale Basis für Mikroanalysen ist *Deutschland insgesamt* – evtl. werden Analysen getrennt für Ost-/Westdeutschland durchgeführt, falls Interaktionseffekte zu erwarten sind.

Die Analysen werden nur für das Jahr 2012 (ESS 6) durchgeführt.

3.1 Definition und Messung der unabhängigen (erklärenden) Variablen

Erläutert werden im Folgenden die Merkmale, für die es erforderlich war, aus den im ESS enthaltenden Ausgangsvariablen geeignete Indikatoren zu entwickeln.

Gesundheitszustand
Im ESS wird der Gesundheitszustand über eine Selbsteinschätzung ermittelt:

> *How is your health in general? Would you say it is … very good, good, fair, bad, or very bad? (health)*
>
> *Are you hampered in your daily activities in any way by any longstanding illness, or disability, infirmity or mental health problem? IF YES, is that a lot or to some extent? (hlthhmp)*

Die beiden Indikatoren werden durch eine kategoriale Faktorenanalyse zusammengefasst.

Sozialer Status: Einkommen, Beruf, Schulausbildung
Der soziale Status wird durch eine kategoriale Faktorenanalyse über die Indikatoren Einkommen, Schulabschluss und Berufsausbildung definiert.

Regionale Merkmale: urban – ländlich, Ost-/Westdeutschland
Der „regionale Charakter" des Wohnortes wird im ESS durch eine Selbsteinschätzung erhoben:

> *Which phrase on this card best describes the area where you live?*
>
> *A big city, The suburbs or outskirts of a big city, A town or a small city, A country village,*
>
> *A farm or home in the countryside (domicil)*

Einstellungen, Dispositionen, für die ein Zusammenhang zu zivilgesellschaftlichem Engagement erwartet werden kann

Religiosität
Die folgenden Indikatoren im ESS beziehen sich auf die Intensität religiöser Bindungen unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft:

> *Regardless of whether you belong to a particular religion, how religious would you say you are?*
> *Please use this card:*
> *0 Not at all religious….10 Very religious (rlgdgr)*
>
> *Apart from special occasions such as weddings and funerals, about how often do you attend religious services nowadays? Please use this card:*
> *Every day, More than once a week, Once a week, At least once a month, Only on special holy days, Less often, Never (rlgatnd)*
>
> *Apart from when you are at religious services, how often, if at all, do you pray? Please use this card:*
> *Every day, More than once a week, Once a week, At least once a month, Only on special holy days, Less often, Never (pray)*

Die Indikatoren wurden durch eine kategoriale Faktorenanalyse zu einer Skala „Religiosität" zusammengefasst.

Werteorientierungen: „Liberalismus vs. Konservatismus"
Die Skala „Werteorientierung" wurde über eine Faktorenanalyse auf der Basis von fünf Statements gebildet. Die Extreme der Skala beziehen sich auf eine eher konservative, an Ordnung und Sicherheit ausgerichtete Grundorientierung und als Gegenstück dazu, auf eine Liberalität und Unabhängigkeit betonende Einstellung.[16]

16 Berücksichtigt wurden die folgenden Statements aus dem Pool der von Schwartz vorgeschlagenen Items (Schwartz 2009): important to behave properly; important to live in secure and safe surroundings; important that government is strong and ensures safety; important to do what is told and follow rules; important to follow traditions and customs. In der Einleitung wurde eine fiktive Person mit diesen und anderen Vorlieben vorgestellt und die befragte Person sollte angeben, ob sie sich ähnlich einschätzt: Very much like me; Like me; Somewhat like me; A little like me; Not like me; Not like me at all.

„liberal“: Gesellschaft als Individualisierungsstruktur (hohe Skalenwerte)	„konservativ“: Gesellschaft als Ordnungs- und Sicherheitsgefüge (niedrige Skalenwerte)
geringe Sorge um richtiges Verhalten, Sicherheit gilt als wenig wichtig, eine starke Regierung ist unwichtig, Skepsis gegenüber Gehorsam und Traditionen	große Sorge um richtiges Verhalten, Sicherheit gilt als wichtig, eine starke Regierung ist wichtig, hohe Wertschätzung von Gehorsam und Traditionen

„Systemvertrauen“

Im ESS wurde eine Batterie von Statements vorgelegt, durch die bewertet werden konnte, ob und in welchem Maße gesellschaftliche Institutionen als vertrauenswürdig gelten. Die Statements lassen sich zu einer Skala zusammenfassen, die Auskunft darüber gibt, in welchem Ausmaß gesellschaftliche Institutionen als vertrauenswürdig gelten.[17]

Soziales Vertrauen

Durch drei Statements wird im ESS ermittelt, ob und in welchem Maße Vertrauen in das soziale Umfeld gezeigt wird. Die Indikatoren lassen sich zu einer Skala „Sozialvertrauen“ zusammenfassen.[18]

Politisches Interesse

Das politische Interesse wurde im ESS durch eine einzelne Frage mit den folgenden Antwortmöglichkeiten erhoben: Very interested; Quite interested; Hardly interested; Not at all interested.

3.2 Abhängigkeiten: Schrittweise Regressionen

Durch schrittweise OLS[19]-Regressionen wird überprüft, welche der potenziell erklärenden Merkmale einen Beitrag leisten können. Die dabei zu erklärende abhän-

17 Dazu wurden die folgenden Statements aus dem ESS zusammengefasst: Trust in political parties; Trust in the European Parliament; Trust in the United Nations; Trust in country’s parliament; Trust in the legal system; Trust in the police; Trust in politicians.

18 Die Skala beruht auf den folgenden Statements: Most people can be trusted or you can’t be too careful; Most people try to take advantage of you, or try to be fair; Most of the time people are helpful or mostly looking out for themselves.

19 Ordinary Least Squares-Estimator (OLS) oder die „Methode der kleinsten Quadrate“ (kurz: KQ-Methode). Es handelt sich um ein mathematisches Standardverfahren zur

gige Variable ist zunächst die durch eine Kennziffer gemessene Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement insgesamt. In einem weiteren Schritt (3.2.2) werden auch die einzelnen Aspekte bzw. Dimensionen des Engagements berücksichtigt.

3.2.1 Abhängige Variable: Zivilgesellschaftliches Engagement insgesamt

Überprüft werden die folgenden Modelle mit dem Kennwert für zivilgesellschaftliches Engagement als abhängiger Variable:

Modell 1

Alter
Geschlecht
Gesundheit (Selbsteinstufung)

Modell 2 zusätzlich – soziale Lage, Region:

Sozialer Status
Urbanisierungsgrad/urban – ländlich
Ostdeutschland – Westdeutschland

Modell 3 zusätzlich – Einstellungsmerkmale:

Religiosität
Werteorientierungen („Liberalität vs. Konservatismus“)
„Systemvertrauen“
„Sozialvertrauen“
politisches Interesse

Ausgleichungsrechnung.

Tabelle 13 Modelle für zivilgesellschaftliches Engagement insgesamt – Deutschland 2012 (Beta-Koeffizienten)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Alter	-,039	-,021	-,100**
Frauen	-,103**	-,076**	-,043*
subjektive Gesundheit	,053*	-,006	-,041*
sozialer Status		,255**	,171**
östliche Bundesländer		-,057*	-,013
Urbanisierungsgrad		-,047*	-,047*
Religiosität			,104**
politisches Interesse			,236**
Werteorientierung: moderne Lebensentwurf			,117**
Systemvertrauen			-,027
soziales Vertrauen (Skala)			,068**
R (erklärte Varianz)	0,128 (1,6%)	0,282 (8,0%)	0,387 (15,0%)

Signifikanz:* p<0.05;** p<0,01.
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

Mit dem Modell 3, in dem auch Einstellungen berücksichtigt werden, lassen sich insgesamt 15 Prozent der Varianz für das zivilgesellschaftliche Engagement erklären.[20] Die wichtigsten Abhängigkeiten lassen sich wie folgt zusammenfassen (sortiert nach den Effektgrößen, Beta-Koeffizienten):

(1) Politisches Interesse und zivilgesellschaftliches Engagement
Je stärker das politische Interesse ist, desto größer ist auch die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement (Beta=0,236):

20 Für ähnliche Ergebnisse vgl. BMFSFJ 2012 und Gensicke und Geiss 2010; in diesen Darstellungen wird zivilgesellschaftliches Engagement jedoch nur unter dem Aspekt des „Volunteering" berücksichtigt. Die politischen Formen des Engagements finden keine Beachtung. Außerdem werden keine Einstellungsvariablen zur Erklärung herangezogen.

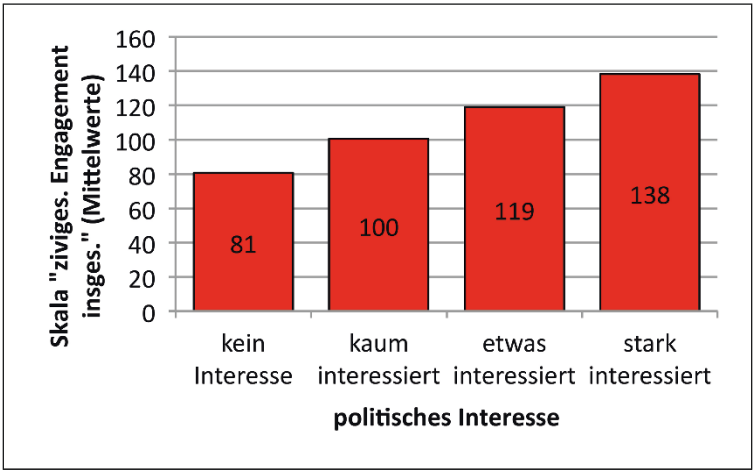


Abbildung 19 Zivilgesellschaftliches Engagement (insgesamt) und politisches Interesse – Deutschland 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

Dieser Zusammenhang lässt sich für alle Aspekte bzw. Dimensionen des zivilgesellschaftlichen Engagements beobachten. Mit steigendem politischen Interesse nimmt der Anteil derjenigen zu, die in gemeinnützigen Organisationen tätig sind: von 9 Prozent auf 40 Prozent. Der Anteil derjenigen, die sich in konventioneller Weise politisch betätigen, steigt von 2 Prozent auf 31 Prozent. Und der Anteil der an Protesten Teilnehmenden steigt von 24 Prozent auf 66 Prozent.

Tabelle 14 Politisches Interesse und verschiedene Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement – Deutschland 2012

	Angaben in Prozent				
	politisches Interesse				
	keines	gering	ziemlich	stark	insgesamt
Volunteering: Worked in another organisation or association	9,1	25,2	34,1	40,4	31,4
konvent. politisches Engagement insges.	1,7	9,6	17,0	31,2	16,8
darunter:					
Contacted politician or government official	1,7	9,3	15,4	26,7	15,1
Worked in political party or action group	0,0	1,1	4,4	12,5	4,8
zivilgesellsch. Engagement als Protest insges.	23,7	42,8	59,9	66,3	54,1
darunter:					
Worn or displayed campaign badge/sticker	,4	2,9	6,0	12,1	6,0
Signed petition	11,1	24,9	39,0	41,2	33,7
Taken part in lawful public demonstration	4,9	5,3	9,4	13,3	8,7
Boycotted certain products	13,8	25,3	40,1	44,4	35,1
n (100%) =	160	883	1.318	597	2.958

Alle Unterschiede sind mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit <1% signifikant (F-Test).
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

(2) Sozialer Status und zivilgesellschaftliches Engagement

Mit steigendem sozialen Status nimmt auch die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement zu (Beta=0,171).

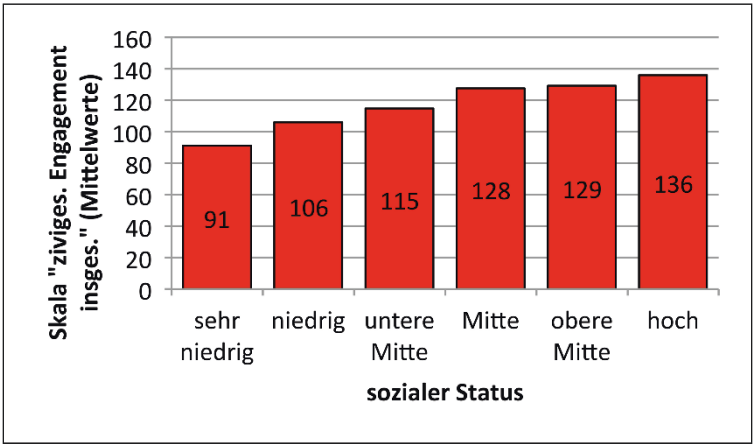


Abbildung 20 Zivilgesellschaftliches Engagement insgesamt und sozialer Status – Deutschland 2012

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

Die deutliche Statusabhängigkeit von zivilgesellschaftlichem Engagement lässt sich für alle Engagement-Aspekte beobachten. Die Anteile für Volunteering steigen von 19 Prozent (sehr niedriger Status) auf 31 Prozent (hoher Status). Die Anteile für konventionelles politisches Engagement nehmen von 8 Prozent auf 27 Prozent zu. Und der Anteil derjenigen, die zivilgesellschaftliches Engagement als Protest praktizieren, steigt von 29 Prozent auf 72 Prozent mit steigendem sozialem Status.

Tabelle 15 Sozialer Status und verschiedene Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement – Deutschland 2012

	Angaben in Prozent						
	sozialer Status						
	sehr niedrig	niedrig	untere Mitte	Mitte	obere Mitte	hoch	insgesamt
Volunteering: Worked in another organisation or association	18,5	25,9	30,5	38,1	40,0	41,8	31,7
konvent. politisches Engagement insg.	8,4	13,0	16,0	18,5	21,5	27,2	17,2
darunter:							
Contacted politician or government official	7,4	11,5	14,1	15,9	17,6	25,2	15,3
Worked in political party or action group	1,7	2,4	4,8	8,1	7,3	7,4	5,0
zivilgesellsch. Engagement als Protest insg.	29,4	49,5	56,4	65,0	68,0	71,8	55,7
darunter:							
Worn or displayed campaign badge/sticker	3,1	4,6	5,2	9,9	6,8	8,4	6,1
Signed petition	15,1	31,1	33,9	43,5	43,3	48,1	35,1
Taken part in lawful public demonstration	3,3	7,8	9,4	13,4	9,4	13,5	9,4
Boycotted certain products	16,0	28,2	37,9	39,0	50,0	51,4	36,2
n (100%) =	438	478	524	337	218	520	2.515

Alle Unterschiede sind mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit <1% signifikant (F-Test).
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

(3) Werteorientierungen und zivilgesellschaftliches Engagement

Je weniger bedeutend Sicherheit, Ordnung und Gehorsam für die Werteorientierung sind, desto größer ist der Tendenz nach die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement (Beta=0,117).

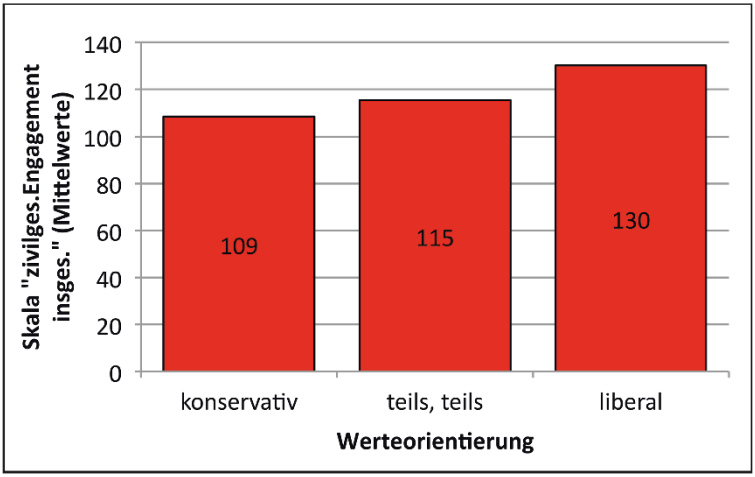


Abbildung 21 Zivilgesellschaftliches Engagement insgesamt und Werteorientierung – Deutschland 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

Im Wesentlichen ist dieser Zusammenhang zwischen Werteorientierungen für alle Aspekte/Dimensionen von zivilgesellschaftlichem Engagement beobachtbar. Die Unterschiede für Volunteering sind jedoch nicht sehr groß und auch nicht signifikant. Dagegen hängt die Bereitschaft zum politischen Engagement sehr deutlich von Werteorientierungen ab. Bei konservativen Orientierungen (Betonung von Sicherheit, Ordnung, Gehorsam) ist die Bereitschaft zu politischen Formen des Engagements erheblich geringer als bei liberalen Orientierungen.

Tabelle 16 Werteorientierung und verschiedene Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement – Deutschland 2012

	Angaben in Prozent			
	Werteorientierung			
	konservativ	teils/teils	liberal	insgesamt
Volunteering: Worked in another organisation or association	29,9	32,4	32,8	31,6
konvent. politisches Engagement insg.	14,3	16,3	24,0	16,9
darunter:				
Contacted politician or government official	12,9	14,8	21,1	15,2
Worked in political party or action group	4,3	3,9	8,4	4,8
zivilgesellsch. Engagement als Protest insg.	45,8	55,1	71,5	54,6
darunter:				
Worn or displayed campaign badge/sticker	4,4	5,8	10,5	6,1
Signed petition	26,7	35,4	44,9	34,0
Taken part in lawful public demonstration	6,1	8,1	16,3	8,8
Boycotted certain products	27,0	36,4	50,1	35,5
n (100%) =	967	1.437	473	2.877

Alle Unterschiede bis auf Volunteering sind mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit <1% signifikant (F-Test).
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

(4) Religiosität und zivilgesellschaftliches Engagement

Mit steigender Religiosität steigt tendenziell auch die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement (Beta=0,104).

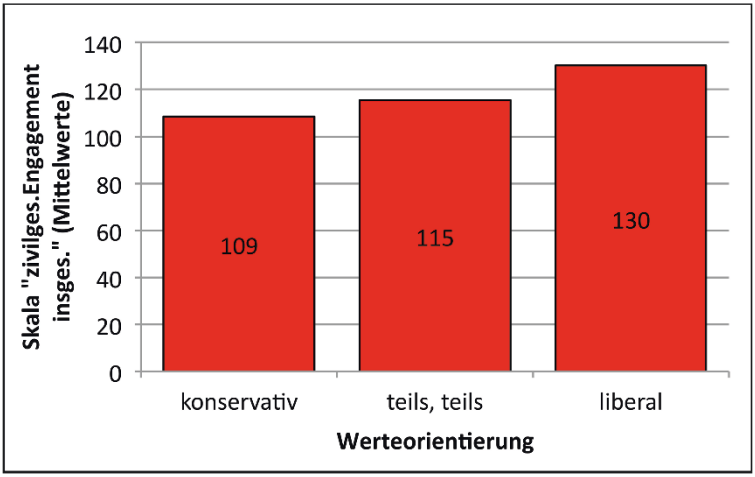


Abbildung 22 Zivilgesellschaftliches Engagement und Religiosität – Deutschland 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

Sehr deutlich ist der Zusammenhang zwischen Volunteering und Religiosität. Bei schwach ausgeprägter Religiosität beträgt der Anteil der durch Volunteering Engagierten nur 26 Prozent, bei deutlicher und starker Religiosität dagegen 42 Prozent. Keinen oder nur einen sehr geringen Einfluss hat die Religiosität auf die politischen Formen des Engagements.

Tabelle 17 Religiosität und verschiedene Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement – Deutschland 2014

	Angaben in Prozent			
	Religiosität			
	gering	mittel	stark	insgesamt
Volunteering: Worked in another organisation or association	26,1	31,9	41,5	31,5
konvent. politisches Engagement insg.	13,1	18,6	19,9	16,8
darunter:				
Contacted politician or government official	11,6	16,6	18,5	15,1
Worked in political party or action group	4,2	5,1	5,8	4,9
zivilgesellsch. Engagement als Protest insg.	54,9	55,4	49,0	54,0
darunter:				
Worn or displayed campaign badge/sticker	6,9	6,3	4,2	6,1
Signed petition	35,9	33,7	30,1	33,9
Taken part in lawful public demonstration	10,7	7,8	7,5	8,8
Boycotted certain products	33,9	36,7	32,4	34,9
n (100%) =	967	1.437	473	2.877

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

(5) Sonstige Merkmale

Zwar signifikante aber sehr geringe Effektgrößen lassen sich für die folgenden Merkmale beobachten: Alter, Geschlecht, soziales Vertrauen. Kein Zusammenhang besteht zwischen der Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement und zu den Merkmalen östliche/westliche Bundesländer und Systemvertrauen.

3.2.2 Abhängige Variablen: Einzelne Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement

Das insgesamt am besten erklärende Modell 3 lässt sich für die drei Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement auch getrennt überprüfen: für Volunteering, konventionelles politisches Engagement und für zivilgesellschaftliches Engagement als Protest.

Tabelle 18 Modelle für einzelne Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement – Deutschland 2012

Beta-Koeffizienten				
	Modell 3			
	volunteering	konvent. politisches Engagement	Engagement als Protest	zivilges. Engagement insg.
Alter	-,038	-,041	-,154**	-,100**
Frauen	-,109**	-,049*	,068**	-,043*
subjektive Gesundheit	,000	-,034	-,057**	-,041*
sozialer Status	,127**	,109**	,117**	,171**
östliche Bundesländer	,023	-,001	-,049*	-,013
Urbanisierungsgrad	-,097**	-,076**	,082**	-,047*
Religiosität	,140**	,084**	-,012	,104**
politisches Interesse	,103**	,192**	,225**	,236**
Werteorientierung: moderner Lebensentwurf	,043*	,083**	,127**	,117**
Systemvertrauen	,010	-,017	-,043	-,027
soziales Vertrauen (Skala)	,055*	,016	,074**	,068**
R (erklärte Varianz)	0,296 (9,0%)	0,284 (8,1%)	0,368 (13,5%)	0,387 (15,0%)

Signifikanz:* p<0.05;** p<0,01.
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

Gegenüber den Relationen für zivilgesellschaftliches Engagement insgesamt sind vor allem die folgenden Besonderheiten erwähnenswert:

- Von den drei Aspekten des zivilgesellschaftlichen Engagements lässt sich durch die im Modell berücksichtigten Variablen am besten die Bereitschaft zum Protest erklären.
- Mit steigendem Alter verringert sich deutlich die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement als Protestverhalten (Beta=-0,154).
- Auch Religiosität ist vor allem für die Bereitschaft zum Volunteering ein bedeutsames Einflussmerkmal – weniger dagegen für konventionelles politisches Engagement und für Engagement als Protest.
- Das politische Interesse hat einen besonders deutlichen Einfluss auf die Bereitschaft zum Engagement als Protest (Beta=0,225).

- Mit steigendem Urbanisierungsgrad steigt die Bereitschaft zum Protest; die Bereitschaften zum Volunteering und zum konventionellen politischen Engagement sinken jedoch.
- Auch Werteorientierungen im Sinne von geringer Bedeutung von Sicherheit, Ordnung, Gehorsam steigern vor allem die Protestbereitschaft (Beta=0,127).
- Der soziale Status hat auf alle Aspekte des zivilgesellschaftlichen Engagements ungefähr den gleichen Einfluss: Das Engagement steigt mit steigendem Status.

3.3 Strukturmodell „zivilgesellschaftliches Engagement“

Einige der in den Modellen berücksichtigten Merkmale korrelieren miteinander und zwar so, dass es sinnvoll ist, Kausaleffekte[21] anzunehmen. Das betrifft zum Beispiel die Beziehung zwischen Alter und (subjektiver) Gesundheit. Deutliche Korrelationen bestehen auch zwischen dem sozialen Status, dem politischen Interesse und den Werteorientierungen. Auch hier lassen sich kausale Effekte annehmen, die letztlich auf die Verbindung von Status („Struktur“) und Habitus verweisen (vgl. dazu Bourdieu 1989). In einem Strukturmodell lassen sich solche Abhängigkeiten abbilden, und es lässt sich auch zeigen, welche direkten und indirekten Effekte von Merkmalen auf die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement ausgehen. Die Abbildung 23 zeigt ein solches Strukturmodell. In diesem Modell sind alle Variablen berücksichtigt, die sich auch bei den schrittweisen Regressionen als bedeutsam erwiesen haben. Im Strukturmodell werden jedoch auch mögliche Beziehungen zwischen den unabhängigen Variablen abgebildet. Die letztlich zu erklärende Variable ist die Bereitschaft von Personen zum zivilgesellschaftlichen Engagement, das unter den drei Gesichtspunkten – Volunteering, konventionelles politische Engagement und Engagement als Protest – in das Modell aufgenommen wurde. Mit dem Modell lassen sich 24 Prozent der Varianz für die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement erklären (entspricht einer multiplen Korrelation von R=0,49). Der hohe GFI-Wert 0,971[22] zeigt, dass die durch das Modell implizierten Parameter (Korrelationen, Kovarianzen) in hohem Maße mit den geschätzten Parametern übereinstimmen und das Modell somit

21 Es ist klar, dass Aussagen über Kausaleffekte immer hypothetischen Charakter haben. Es gibt keine Möglichkeit, Kausalität direkt zu beobachten oder durch statistische Analysen nachzuweisen.

22 GFI ist eine „Goodness of fit“-Kennziffer und beruht auf der chi-Quadrat-Statistik. Je mehr GFI sich dem Wert 1 annähert, desto besser stimmen die geschätzten Parameter mit den durch das Modell implizierten Parametern überein.

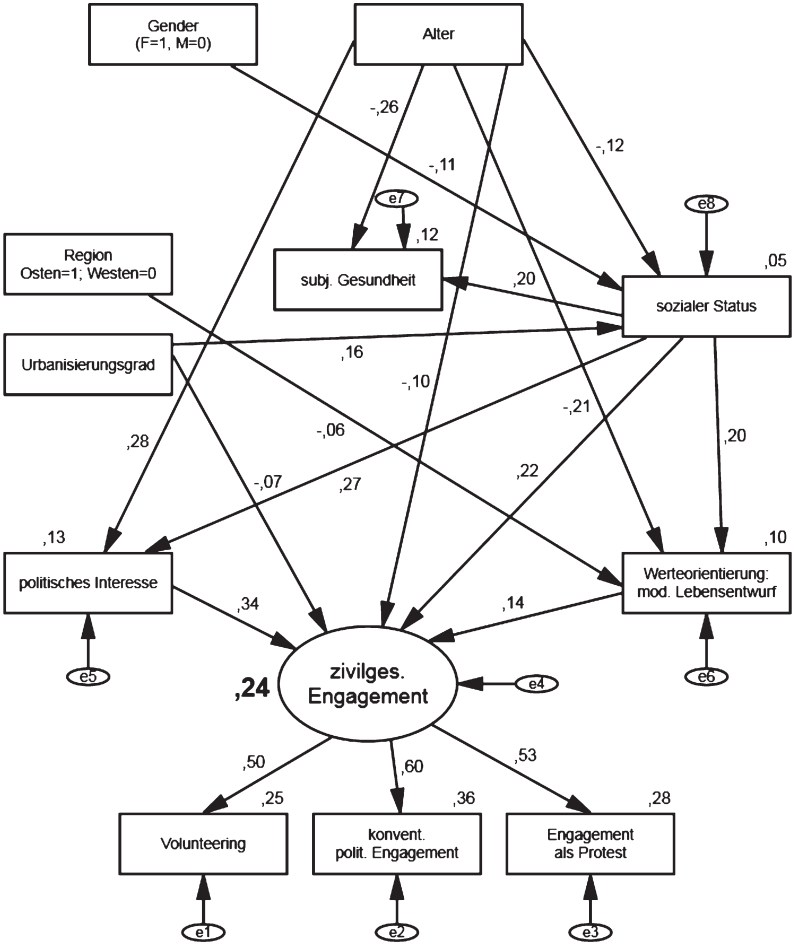
akzeptiert werden kann. Das Modell enthält nur noch die Beziehungen, die mindestens mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 Prozent signifikant sind. Bei den anfänglichen Modellberechnungen wurden alle als sinnvoll und prinzipiell begründbaren Beziehungen berücksichtigt. Die nicht signifikanten Beziehungen wurden aus dem endgültigen Modell entfernt.[23]

Tabelle 19 Standardisierte Effekte auf zivilgesellschaftliches Engagement – Deutschland 2012

Art des Effekts auf zivilgesellschaftliches Engagement	Gender W=1, M=0	östliche Bundesländer = 1, westl. BL = 0	Urbanisierungsgrad	Alter	sozialer Status	politisches Interesse	Werteorientierung
direkt	,000	,000	-,074	-,100	,220	,341	,140
indirekt	-,036	-,009	,053	,025	,118	,000	,000
gesamt	-,036	-,009	-,021	-,075	,338	,341	,140

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

23 Insofern handelt es sich hier in einem strikten Sinne nicht um die Überprüfung eines vorher formulierten Modells, sondern um ein Modell, das auf explorativem Weg entstanden ist.



Maximum Likelihood Estimates
GFI=,971
n=2.116 Personen (nur Fälle mit gültigen Werten)
Basis für die Parameterschätzung ist die Korrelationsmatrix
Quelle: Eigenberechnung auf der Basis des ESS6e02_1

Abbildung 23 Strukturmodell „zivilgesellschaftliches Engagement" – Deutschland 2012
Erläuterung: Jeder Pfeil („Pfad") bringt die Annahme über einen kausalen Effekt zum Ausdruck. Zivilgesellschaftliches Engagement wird als „latente Variable" im Modell berücksichtigt, die durch drei Indikatoren definiert ist. Intern erfolgt das durch eine Faktorenanalyse.

Die größte Bedeutung für die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement hat das politische Interesse, das wiederum sehr stark vom sozialen Status abhängt. Mit einem steigenden politischen Interesse nimmt auch die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement zu.

Der soziale Status steht in seiner Bedeutung an zweiter Stelle und hat einen direkten und indirekten Effekt auf die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement: Je höher der soziale Status ist, desto größer ist die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement. Zum einen ist das vermutlich über Kompetenzen wirksam und über das mit dem Status korrelierende Interesse an öffentlicher Anerkennung (beides kann nur vermutet werden, da es dazu im ESS keine Informationen gibt) – und zum anderen wirkt der Status auch über das damit verbundene politische Interesse (indirekter Effekt).

An dritter Stelle nach der Effektgröße stehen Werteorientierungen: Je weniger das Bedürfnis nach Sicherheit und einem starken Staat ausgeprägt ist und je geringer die Bedeutung von Gehorsam für die eigene Lebensführung ist, desto größer ist auch die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement. Diese Werteorientierungen hängen sehr deutlich vom sozialen Status ab und können als Teil des durch Strukturen produzierten Habitus verstanden werden.

Einen gewissen Effekt hat auch das Alter: Mit steigendem Alter verringert sich die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement. Die Effektgröße ist zwar signifikant, aber nur von geringer Größe.

Eine ebenfalls zwar signifikante, aber sehr niedrige Effektgröße ist beobachtbar für den Urbanisierungsgrad: Je deutlicher die Wohnregion (in der Selbsteinschätzung) städtischen Charakter hat, desto geringer ist die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement.

Keinen direkten Einfluss haben die folgenden Merkmale: Wohnsitz in östlichen Bundesländern und das Geschlecht. Beide Merkmale haben nur einen schwachen indirekten Effekt, der über den sozialen Status und die Wertorientierungen wirksam ist. Der Zusammenhang Urbanisierungsgrad/sozialer Status beruht vermutlich auf einem Selektionseffekt: Je deutlicher eine Region städtischen Charakter hat, desto häufiger zieht sie Menschen mit relativ hohem Status an. Alle diese Zusammenhänge sind zwar signifikant, haben aber nur geringe Effektgrößen.[24]

24 Die Signifikanz von Beziehungen (Korrelationen etc.) wird bei der Interpretation von Forschungsergebnissen oft überschätzt. Wichtiger sind die Effektgrößen. Bei sehr großen Stichproben sind auch schon sehr kleine Effektgrößen „hochsignifikant". Uns erscheint es ratsam, nur Effektgrößen von mindestens |0,10| als substanziell zu betrachten.

4 Makroanalysen

4.1 Zivilgesellschaftliches Engagement als Strukturmerkmal von Ländern: „Sozialkapital“

Bei Makroanalysen sind nicht Personen und ihre Aktivitäten die Objekte, sondern Aggregate wie zum Beispiel Länder. Durch derartige Analysen lässt sich zeigen, ob und in welchem Maße sich das (durchschnittliche) zivilgesellschaftliche Engagement in europäischen Ländern durch Strukturmerkmale dieser Länder erklären lässt. Dazu wird das zivilgesellschaftliche Engagement als ein sozialer Tatbestand betrachtet, der durch andere soziale Tatbestände zu erklären ist.[25] Soziale Tatbestände sind relativ dauerhafte Merkmale von Aggregaten, unter anderem auch von europäischen Ländern. Die Frage ist zunächst, ob sich zivilgesellschaftliches Engagement überhaupt als ein sozialer Tatbestand bzw. als ein Strukturmerkmal von Ländern verstehen lässt. Die Abbildung 24 und die Tabelle 20 zeigen, dass das eindeutig der Fall ist.

25 Im Sinne des Erklärprogramms von Emile Durkheim 1965 (orig. 1895); vgl. zur Anwendung Blinkert 2010.

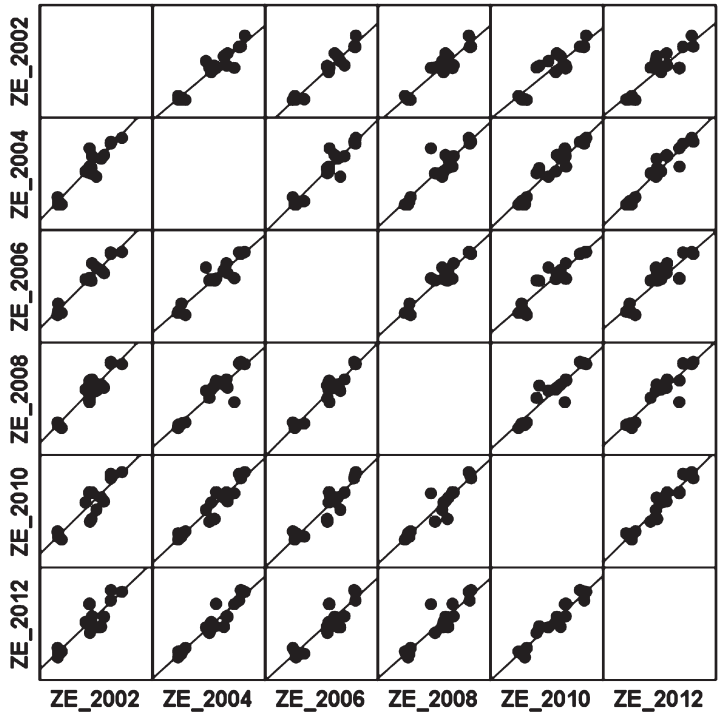


Abbildung 24 Zivilgesellschaftliches Engagement 2002 bis 2012 in 16 europäischen Ländern – Korrelation der Durchschnittswerte

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

Erläuterung: Jeder Punkt repräsentiert den Durchschnittswert für das zivilgesellschaftliche Engagement in einem bestimmten Land zu einem bestimmten Zeitpunkt.

Tabelle 20 Korrelationen zwischen den Durchschnittswerten für das zivilgesellschaftliche Engagement in 16 europäischen Ländern

	ZE_2002	ZE_2004	ZE_2006	ZE_2008	ZE_2010	ZE_2012
ZE_2002	1	,940	,963	,943	,895	,887
ZE_2004	,940	1	,931	,914	,947	,950
ZE_2006	,963	,931	1	,960	,919	,889
ZE_2008	,943	,914	,960	1	,924	,907
ZE_2010	,895	,947	,919	,924	1	,959
ZE_2012	,887	,950	,889	,907	,959	1

N=16 Länder.

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

Es zeigt sich, dass für die 16 berücksichtigten Länder die Mittelwerte für das zivilgesellschaftliche Engagement für die Jahre 2002 bis 2012 sehr hoch korrelieren, das heißt in ihren *Relationen* nahezu konstant bleiben.[26] Sogar zwischen den Werten von 2002 und 2012 besteht ein sehr enger Zusammenhang (r=0,887).

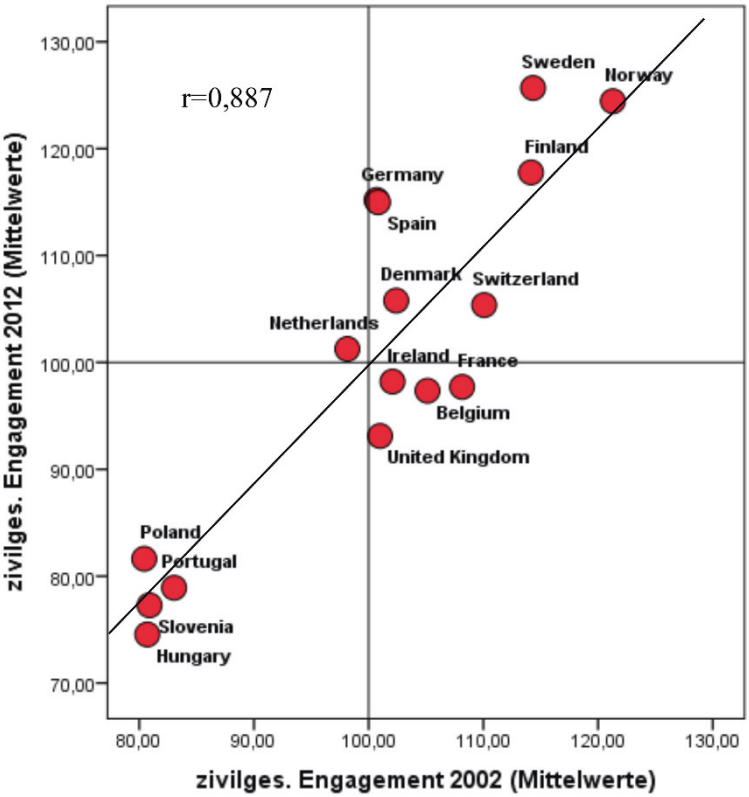


Abbildung 25 Zivilgesellschaftliches Engagement in 16 europäischen Ländern – Korrelation zwischen 2002 und 2012

Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

26 Dies schließt nicht aus, dass es im *Niveau* Veränderungen gibt. Für die Länder oberhalb der Regressionsgeraden lässt sich eine Zunahme im Grad der zivilgesellschaftlichen Organisiertheit beobachten, für Länder unterhalb dagegen eine Abnahme gegenüber 2002.

Das Schlusslicht bildet 2012 die gleiche Ländergruppe wie bereits 2002: Polen, Portugal, Slowenien und Ungarn. An der Spitze stehen 2012 die gleichen Länder wie schon 2002: Schweden, Norwegen und Finnland. Eine mittlere Position zu beiden Zeitpunkten nehmen die folgenden Länder ein: Deutschland, Spanien, Dänemark, Schweiz, Niederlande, Irland, Belgien, Frankreich und Großbritannien.

Die hohe Konstanz der Durchschnittswerte für zivilgesellschaftliches Engagement deutet darauf hin, dass es sich hier um ein relativ dauerhaftes Strukturmerkmal der berücksichtigten Länder handelt. Diese Struktur ist sicher ein wesentlicher Aspekt von dem, was Putnam als das „soziale Kapital" von Gesellschaften bezeichnet (Putnam 2000).

Die Frage ist nun, ob sich diese Struktur auf andere Strukturen zurückführen lässt, mit diesen korreliert, vielleicht sogar durch sie erklärt werden kann.

4.2 Erklärung von zivilgesellschaftlichem Engagement als soziale Struktur durch andere soziale Strukturen

4.2.1 Handeln und Strukturen

Die für unsere Analysen und Interpretationen zentrale Annahme lautet, dass zivilgesellschaftliches Engagement als das Handeln von Individuen umso wahrscheinlicher ist, je stärker der gesellschaftliche Kontext selber die Merkmale einer Zivilgesellschaft besitzt. Ferner wird die Kumulation bzw. Aggregation der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten von Individuen zu den Durchschnittswerten für Gesellschaften (Länder) selber zu einem Strukturmerkmal, zu ihrem „sozialen Kapital".[27]

27 Zur Interdependenz von Handeln und Strukturen vgl. Giddens 1997, Bourdieu 1989, Elias 1997.

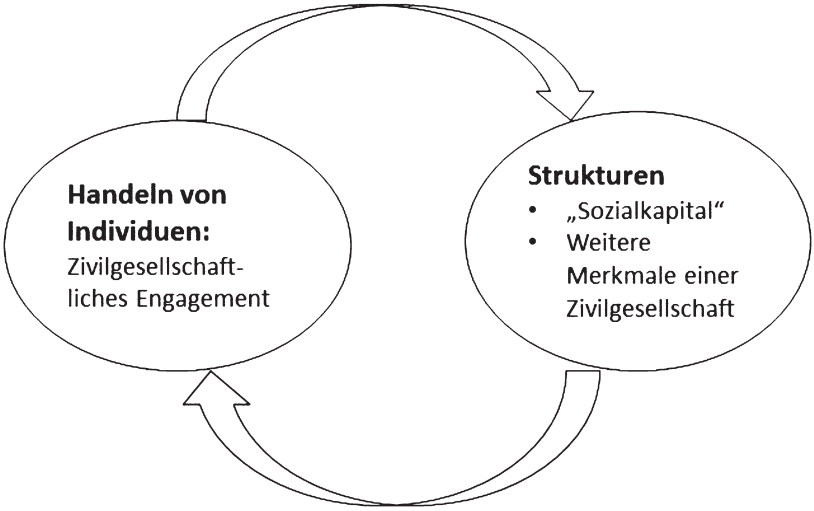


Abbildung 26 Handeln – Strukturen

4.2.2 Strukturmerkmale von Zivilgesellschaften

Die Merkmale einer Zivilgesellschaft sind Strukturen, die eine „gute“ bzw. „gelungene“ Gesellschaft beschreiben. Dahinter steht weder die Vorstellung von einer „klassenlosen Gesellschaft“ noch die von der neoliberalen Bewegung propagierten Idee eines sich selbst regulierenden freien Marktes. Und auch die Vorstellungen der Kommunitarier über einen Wertekonsens und gemeinschaftsähnliche Formen der Vergesellschaftung erscheinen uns nicht geeignet. Unser Vorschlag lässt sich relativ einfach in fünf Punkten darlegen. Diese fünf Punkte beschreiben ein Minimalprogramm für eine Zivilgesellschaft, also für eine gute bzw. gelungene Gesellschaft. Sie sind natürlich kein Parteiprogramm und eignen sich auch kaum für eine „große Erzählung“, aber wir halten sie wegen ihrer Sparsamkeit für konsensfähig:[28]

1. Eine Zivilgesellschaft ist zunächst einmal eine zivilisierte und zivile Gesellschaft. Was das ist und wie in Westeuropa eine solche Gesellschaft entstanden ist, hat Norbert Elias beschrieben (Elias 1997). *Zivilisiert* ist eine Gesellschaft

28 In ähnlicher Weise wird „Zivilgesellschaft“ als Gesellschaftstyp von Evers konzeptualisiert (Evers 2013).

dann, wenn sie durch eine Kultur des friedlichen und gewaltfreien Umgangs mit Konflikten gekennzeichnet ist. Von Norbert Elias wissen wir, dass eine notwendige – allerdings nicht hinreichende – Bedingung dafür ein stabiles staatliches Gewaltmonopol ist. Außerdem setzt Zivilisiertheit bei den Individuen die Fähigkeit zur Affektmäßigung und zur Selbstkontrolle voraus. Eine Gesellschaft ist *zivil*, wenn sie in ihren Außenbeziehungen auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt verzichtet und das Militär für die soziale Organisation keine Bedeutung besitzt.

2. In einer Zivilgesellschaft ist das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verwirklicht und die Garantie persönlicher Freiheitsrechte ist verbürgt. Das ist dann der Fall, wenn die staatlichen Gewalten rechtlich gebunden sind, wenn ihr Handeln durch Recht begrenzt ist und alle staatlichen Entscheidungen, die in die Freiheiten des Individuums eingreifen, durch Gerichte überprüft werden können. Das Gegenstück dazu wäre der Polizeistaat, mit unbegrenzten Möglichkeiten der Freiheitsbedrohung.
3. Zivilgesellschaften ermöglichen demokratische Partizipation in institutionalisierter, aber auch in spontaner Form. Das sichert nicht nur die Kontrolle des staatlichen Gewaltmonopols, sondern auch Möglichkeiten, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen.
4. Zivilgesellschaften sind in ihrer Organisation dem Prinzip der Gerechtigkeit verpflichtet. Wir verstehen dieses Prinzip so, wie John Rawls es vorgeschlagen hat. Er hat dargelegt, dass unter dem „Schleier des Unwissens" selbst utilitaristisch gesinnte Individuen die folgenden zwei Prinzipien vereinbaren würden (Rawls 1979):
   a) Jede Person soll gleiches Recht auf das umfangreichste System gleicher Grundfreiheiten haben, das mit dem gleichen System für alle verträglich ist.
   b) Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind so zu gestalten, dass vernünftigerweise zu erwarten ist, dass sie jeder Person zum Vorteil dienen und sie mit Positionen und Ämtern verbunden sind, die allen offenstehen.
5. Zivilgesellschaften sind offene Gesellschaften im Sinne von Karl Popper (1992). Sie sind gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Lernbereitschaft und Lernfähigkeit. Sie praktizieren Toleranz gegenüber Andersdenkenden und anderen Kulturkreisen. Und jede Art von Fundamentalismus ist ihnen fremd.

Eine Zivilgesellschaft ist also eine offene, zivilisierte und zivile Gesellschaft, in der die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit verwirklicht sind und demokratische Teilhabe garantiert ist (Blinkert 2013).

4.2.3 Indikatoren für zivilgesellschaftliche Strukturen

Aus einer Reihe von Datenbanken lassen sich Informationen über die hier berücksichtigten europäischen Länder entnehmen, die sich als Indikatoren für die Strukturmerkmale von Zivilgesellschaften eignen. Die meisten der für unsere Zwecke brauchbaren Daten enthält bereits der ESS-Multilevel-Datensatz ESS6MDWe02_F2, einige wurden zusätzlich aus anderen Quellen übernommen. Aus der Fülle von Indikatoren wurden die folgenden ausgewählt:

zivilgesellschaftliche Strukturen	Indikatoren	Definition	Quelle
Gewaltfreiheit, Effektivität des staatlichen Gewaltmonopols	government effectiveness c_effectiveness_2012	capturing perceptions of the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies.	WGI
Partizipation	legitimacy of the state fsileg2012	Participation, electoral process, level of democracy	FSI
	voice and accountability c_accountability_2012	capturing perceptions of the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media.	WGI
Sicherung von Grundfreiheiten	regulatory quality c_quality_2012	capturing perceptions of the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development.	WGI
Rechtsstaatlichkeit Gewaltfreiheit	rule of law c_law_2012	capturing perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence.	WGI
Rechtsstaatlichkeit Gerechtigkeit	control of corruption c_corruption_2012	capturing perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as "capture" of the state by elites and private interests.	WGI
Gerechtigkeit, sozialer Ausgleich	Sozialschutzausgaben pro Kopf	„Sozialschutz umfasst alle Eingriffe öffentlicher oder privater Stellen zur Verringerung der Lasten, die für private Haushalte oder Einzelpersonen durch bestimmte Risiken oder Bedürfnisse entstehen, sofern diese weder eine Vereinbarung auf Gegenseitigkeit erfordern, noch im Rahmen individueller Vereinbarungen erfolgen. Diese Eingriffe werden im Rahmen kollektiver Versorgungssysteme vorgenommen." Zu den Ausgaben im Bereich Sozialschutz gehören Sozialleistungen, die Verwaltungskosten der Sozialschutzsysteme sowie sonstige Ausgaben der Sozialschutzsysteme.	Eurostat

Quellen: FSI: Failed State Index des „Fund of Peace". WGI: World Government Index der Weltbank.
Eurostat: Europäische Statistikbehörde. Mit c_ beginnende Indikatoren wurden aus dem ESS-Multilevel-Datensatz entnommen.

Da die Skaleneinheiten der Indikatoren sehr unterschiedlich sind, wurden sie für Vergleichszwecke in den Bereich „Mittelwert = 100“ und „Standardabweichung = 50“ transformiert. Der Wert 100 ist der jeweilige Durchschnitt bezogen auf die 16 für die Analysen berücksichtigten europäischen Länder.

Tabelle 21 Indikatoren für zivilgesellschaftliche Strukturen für 16 europäische Länder 2011/2012

		Indikatoren						
	zivilgesellschaftliche Strukturen – gesamt	Index Sozialschutzausgaben	Index voice and accountability	Index control of corruption	Index government effectiveness	Index legitimacy of the state	Index rule of law	Index regulatory quality
Norway	153,57	180,09	164,72	151,09	143,12	145,18	151,86	120,43
Denmark	153,28	148,14	155,36	162,16	150,75	145,18	141,09	152,45
Sweden	151,96	124,35	158,00	155,89	148,25	145,18	150,28	164,03
Finland	149,75	108,13	143,85	149,45	176,83	145,18	151,24	155,39
Switzerland	149,59	180,09	151,20	144,44	141,51	141,41	136,83	136,43
Netherlands	140,32	122,66	145,00	142,53	133,42	137,65	140,07	147,37
Germany	112,71	102,20	106,22	116,71	109,90	111,29	117,71	120,65
Ireland	110,35	133,07	96,66	91,62	105,18	92,47	127,82	123,72
United Kingd.	109,96	97,80	97,38	105,97	104,89	103,76	123,45	133,95
Belgium	96,26	102,49	101,06	99,53	111,55	84,94	91,15	82,81
France	89,83	109,10	81,32	89,80	84,19	103,76	95,06	69,34
Spain	56,81	57,63	52,64	61,89	61,03	77,41	52,53	49,09
Portugal	52,25	45,60	45,53	52,75	53,29	100,00	52,01	33,14
Slovenia	41,83	44,59	43,02	44,35	51,67	73,65	45,67	7,96
Poland	28,57	20,46	55,18	27,34	14,57	36,00	19,82	51,04
Hungary	2,97	23,60	2,84	4,48	9,85	-43,06	3,41	52,19
insgesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quellen: Eigenberechnungen auf der Basis von FSI, WGI, Eurostat.

Die folgenden Analysen zeigen, ob und wie die verschiedenen Strukturen zusammenhängen – also ein „Syndrom Zivilgesellschaft“ bilden und auch mit den Durchschnittswerten für „zivilgesellschaftliches Engagement“ korrelieren.

4.2.4 Zivilgesellschaftliche Strukturen und zivilgesellschaftliches Handeln in 16 europäischen Ländern

Die Analysen kommen zu einem eindeutigen Ergebnis: Die Durchschnittswerte der Länder für zivilgesellschaftliches Engagement korrelieren sehr deutlich mit den Strukturmerkmalen dieser Länder, die auf eine zivilgesellschaftliche Verfasstheit verweisen (r=0,84).

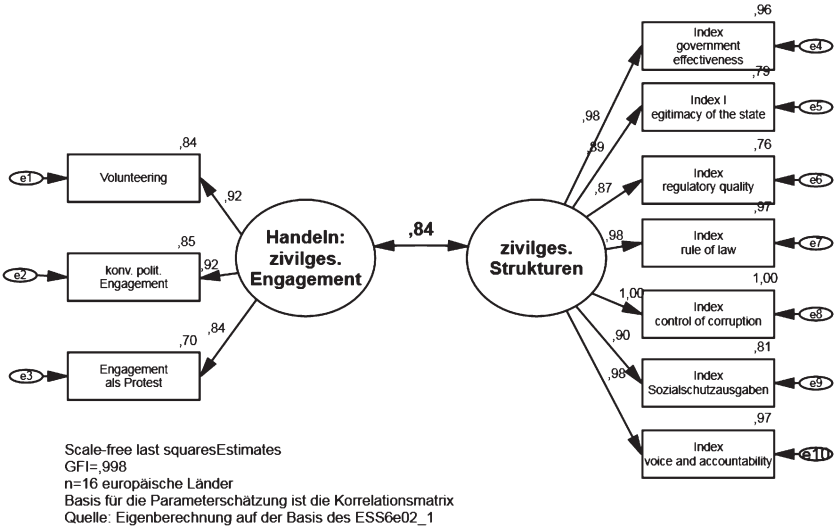


Abbildung 27 Strukturmodell „zivilgesellschaftliches Engagement“ und „zivilgesellschaftliche Strukturen“ in 16 europäischen Ländern 2012

In dem Modell (Abbildung 27) haben wir diesen Zusammenhang nicht als eine kausale Abhängigkeit, sondern als Korrelation abgebildet, die letztlich auf einer Wechselbeziehung zwischen den aggregierten Handlungen von Personen und den relativ dauerhaften Strukturen der Länder beruht. Wir schlagen den Begriff „Wechselwirkung“ vor, weil einerseits die Strukturen einen Anreiz oder ein Feld von Möglichkeiten bieten, andererseits aber das Handeln sich selber zu einer Struktur verfestigt: Es wurde ja deutlich, wie dauerhaft die aggregierten Werte

für zivilgesellschaftliches Handeln über längere Zeiträume hinweg sind (Abbildung 24). Diese Dauerhaftigkeit spricht dafür, von einer durch Handeln erzeugten Struktur zu sprechen, die sich recht gut mit dem Begriff Sozialkapital beschreiben lässt.

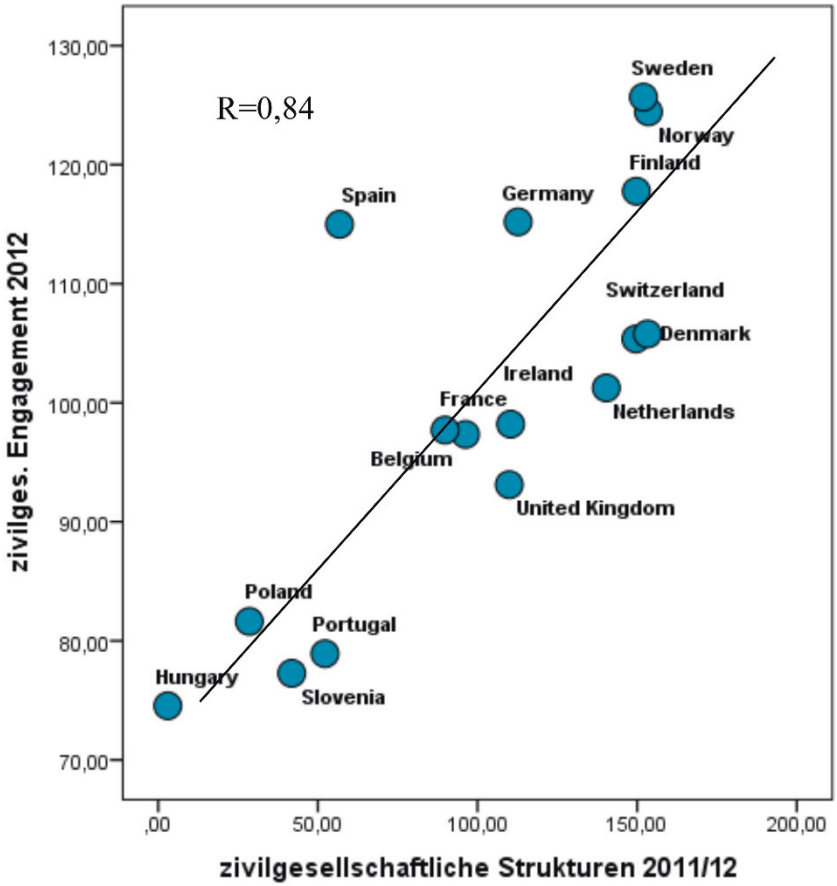


Abbildung 28 Korrelation zwischen zivilgesellschaftlichen Strukturen und zivilgesellschaftlichem Engagement in 16 europäischen Ländern 2012
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

Eine wichtige Frage ist sicher, warum diese sehr hohe Korrelation zwischen den Indikatoren für eine Zivilgesellschaft und den Durchschnittswerten für zivilge-

sellschaftliches Engagement entstehen kann. Darauf gibt es vier (hypothetische) Antworten: Sicherheit, Identifikation, Vertrauen und Vorbildhaftigkeit.

1. *Sicherheit:* Die strukturellen Merkmale einer Zivilgesellschaft eröffnen einen Möglichkeitsraum für das zivilgesellschaftliche Handeln von Individuen. Sie schaffen die nötige Sicherheit, damit Menschen motiviert werden, sich nicht nur mit ihrer persönlichen Situation auseinanderzusetzen, sondern auch das Gemeinwesen nicht aus dem Blick zu verlieren. Diese Sicherheit betrifft elementare Risiken und Gefahren, aber auch soziale und ökonomische Sicherheit. Nur in einer sicheren Gesellschaft – genauer: in einer Gesellschaft, die als sicher *gilt* – ist mit einer hohen Prävalenz von zivilgesellschaftlichem Engagement zu rechnen. Paradoxerweise gilt das sogar für den Protest. In unsicheren Gesellschaften ist die Neigung zu Protesten geringer als in sicheren Gesellschaften. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass ein ausgebauter und effektiver Sozialstaat zivilgesellschaftliches Engagement nicht verhindert, sondern das Gegenteil der Fall ist.

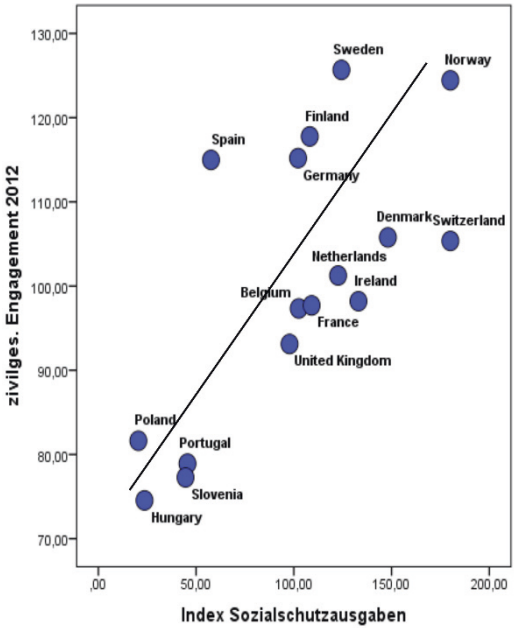


Abbildung 29 Zivilgesellschaftliches Engagement und Sicherheit: Sozialstaatlichkeit
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

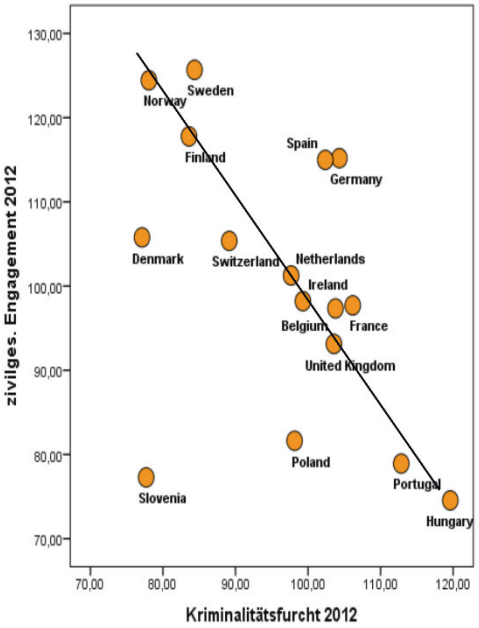


Abbildung 30 Zivilgesellschaftliches Engagement und Sicherheit: Kriminalitätsfurcht
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

2. *Identifikation:* In einer Gesellschaft, in der zivilgesellschaftliche Strukturen in hohem Maße verwirklicht sind, identifizieren sich die Menschen sehr viel stärker mit dem Gemeinwesen als in Gesellschaften, in denen das nicht der Fall ist. Diese starke Identifikation und der dahinterstehende Konsens hinsichtlich der Grundwerte der Kultur und Gesellschaft tragen dazu bei, dass Menschen auch dazu bereit sind, sich für das Gemeinwesen zu engagieren.
3. *Systemvertrauen:* In Gesellschaften bzw. Ländern, in denen das Leben durch zivilgesellschaftliche Strukturen geprägt wird, haben die Menschen ein hohes Vertrauen in die gesellschaftlichen Institutionen. Dazu trägt die Rechtsstaatlichkeit bei, die wirkungsvolle Kontrolle von Korruption, die Sicherung von Grundfreiheiten und Möglichkeiten zu Partizipation. Dieses Vertrauen in die zentralen gesellschaftlichen Institutionen stärkt die Bereitschaft, sich für das Gemeinwesen zu engagieren.
4. *Vorbildhaftigkeit:* Das durch Strukturen ermöglichte und angeregte zivilgesellschaftliche Engagement wird selber zu einer sozialen Struktur, zum Sozialkapital. Und zwar dadurch, dass es mit großer Häufigkeit auftritt, dadurch sichtbar

wird, zur gesellschaftlichen Normalität gehört und damit auch normativ konnotierten Vorbildcharakter gewinnt. Auf diese Weise gewinnt die Orientierung am Gemeinwesen einen hohen Aufforderungscharakter. Zivilgesellschaftliches Engagement wird auf diese Weise zu einer sich selbst verstärkenden Struktur. Natürlich kann dieser Prozess auch in der anderen Richtung wirksam sein: Das Fehlen struktureller Anreize und Möglichkeiten wird ein Grund dafür, dass zivilgesellschaftliches Handeln selten vorkommt, dass diese Seltenheit zur sozialen Normalität wird und eine Abwärtsspirale wirksam wird.

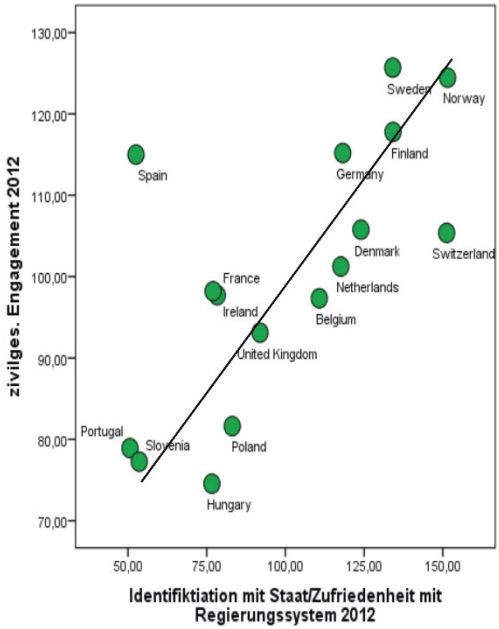


Abbildung 31 Zivilgesellschaftliches Engagement und Identifikation
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

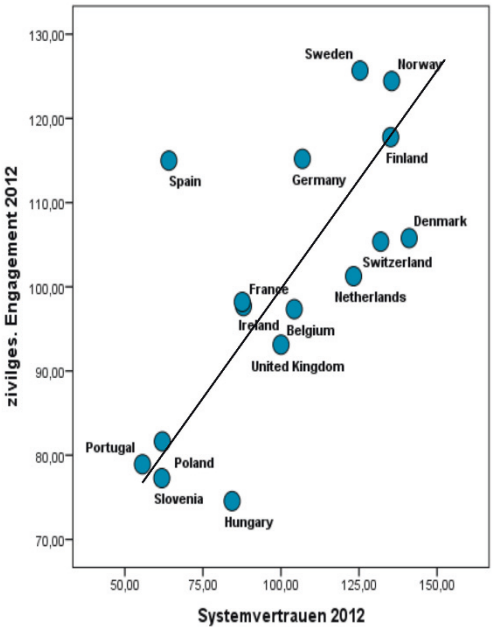


Abbildung 32 Zivilgesellschaftliches Engagement und Systemvertrauen
Quelle: Eigenberechnung auf der Grundlage des ESS6e02_1.

5 Zusammenfassung und Schlussbetrachtung: Wichtige Ergebnisse und Anforderungen an künftige Forschungen

5.1 Zusammenfassung: Das Wichtigste in Kürze

5.1.1 Entwicklungstendenzen in der Zeit von 2002 bis 2012

In *Deutschland* hat die Prävalenz von zivilgesellschaftlichem Engagement im Berichtszeitraum deutlich zugenommen. Das gilt im Prinzip für alle Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement: für Volunteering, konventionelles politisches Engagement und auch für Engagement als Protestverhalten. Deutliche Unterschiede zwischen westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern sind nicht beobachtbar. Über diese *Entwicklungen* und *Unterschiede* lassen sich auf der Grundlage von Vergleichen gültige Aussage machen. Nicht gut begründbar sind dagegen Aus-

sagen über ein bestimmtes Niveau zivilgesellschaftlichen Handelns zu einem bestimmten Zeitpunkt. Was in Umfragen dazu registriert wird, hängt sehr stark von der Fragestellung und von den Vorgaben ab.[29]

In *Europa insgesamt* hat sich die Prävalenz von zivilgesellschaftlichem Engagement nur wenig verändert. Zwischen den hier berücksichtigten Ländern gibt es jedoch ganz erhebliche Unterschiede, sowohl im Niveau als auch in der Entwicklung des Engagements.

Es lässt sich eine Gruppe von *Ländern mit hohem Mobilisierungsgrad* unterscheiden, vor allem für Schweden, Norwegen und Finnland lassen sich hohe Werte für die Kennziffern beobachten. Der Gegenpol dazu sind Länder mit *niedrigen durchschnittlichen Kennwerten* für zivilgesellschaftliches Engagement: vor allem Ungarn, Polen, Portugal und Slowenien. Zudem gibt es eine relativ große Gruppe von Ländern, zu denen auch Deutschland gehört, die im Mittelfeld liegen.

In Schweden und Deutschland hat die Prävalenz von zivilgesellschaftlichem Engagement im Berichtszeitraum deutlich zugenommen. Für Portugal und Polen lässt sich eher eine Stagnation beobachten, für Großbritannien der Tendenz nach sinkende Kennwerte.

5.1.2 Mikroanalysen: Gründe und Ursachen für zivilgesellschaftliches Handeln von Personen

Für Deutschland wurde untersucht, von welchen Bedingungen die Bereitschaft von Personen zu zivilgesellschaftlichem Engagement besonders deutlich abhängt. Die wichtigsten Merkmale sind das politische Interesse, der soziale Status und Werteorientierungen: Mit steigendem sozialen Status nimmt auch die Bereitschaft zu zivilgesellschaftlichem Engagement deutlich zu. Auch politisches Interesse korreliert positiv mit der Praxis von zivilgesellschaftlichem Engagement. Wenn die Werteorientierungen Ordnung, Sicherheit und Gehorsam eine große Rolle spielen, dann ist die Wahrscheinlichkeit für zivilgesellschaftliches Engagement geringer als für Orientierungen an neuen Erfahrungen, Individualität und einem auf Neugier angelegten Lebensentwurf. Keine deutlichen Effekte sind für die folgenden Merkmale beobachtbar: Alter, Geschlecht, Gesundheitseinschätzung und Wohnen in östlichen oder westlichen Bundesländern.

29 Im Prinzip könnte man diesen Einwand auch gegenüber vergleichenden Aussagen (z. B. Entwicklungstrends) machen. Das wäre jedoch nicht zutreffend, wenn vorausgesetzt werden kann, dass die „Fehler“ mit dem Vergleichsmerkmal (also mit den Erhebungszeitpunkten und Regionen) unkorreliert sind. Diese Annahme kann – bis auf Weiteres (!) – als zutreffend akzeptiert werden.

5.1.3 Makroanalysen: „Sozialkapital" – Zivilgesellschaftliches Handeln als strukturelles Merkmal von Ländern

Die Aggregation des zivilgesellschaftlichen Engagements von Personen lässt erkennen, dass die kumulierten Werte für Länder über lange Zeiträume in hohem Maße konstant sind. Das gibt Anlass zu der Vermutung, dass sich diese Durchschnittswerte als Indikatoren für eine relativ dauerhafte Struktur betrachten lassen. Die Indikatoren könnten deshalb als Hinweise auf eine Struktur gelten, die sich in Anlehnung an den Vorschlag von Putnam als das „Sozialkapital" von Ländern interpretieren lässt (Putnam 2000). Die Unterschiede zwischen den hier berücksichtigten 16 europäischen Ländern sind beträchtlich, und es wurde auch deutlich, dass sie mit Unterschieden im Hinblick auf andere Indikatoren korrespondieren. Diese anderen Indikatoren beschreiben unter verschiedenen Gesichtspunkten, ob und in welchem Ausmaß die Merkmale einer Zivilgesellschaft, die als gelungene Gesellschaft konzeptualisiert wurde, gegeben sind: Effektivität des staatlichen Gewaltmonopols, Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit als sozialer Ausgleich, Offenheit und Partizipationschancen. Diese zivilgesellschaftlichen Strukturen bilden eine Anreiz- und Möglichkeitsstruktur für zivilgesellschaftliches Handeln von Individuen. Die Aggregation des individuellen Engagements zu einer dauerhaften und stabilen Struktur verstärkt über die Bildung von Sozialkapital den zivilgesellschaftlichen Charakter von Ländern. Aber die dahinterstehenden Prozesse können auch in der „Gegenrichtung" wirksam sein. Die schwache Ausprägung von Merkmalen einer Zivilgesellschaft lässt nur in geringem Maße zivilgesellschaftliches Engagement entstehen und es kommt nur in geringem Umfang zur Bildung von Sozialkapital.

5.1.4 Zivilgesellschaftliches Engagement und Formen der Solidarität

Es scheint uns angebracht, zum Schluss dieses Berichtes auf den wichtigen Zusammenhang zwischen Zivilgesellschaft und Solidarität einzugehen. Das ist deshalb sinnvoll, um einer vorschnellen Interpretation unserer Ergebnisse vorzubeugen. Eine solche Fehleinschätzung könnte darin bestehen, dass angenommen wird, in Ländern mit geringer Bedeutung von zivilgesellschaftlichem Engagement gäbe es auch nur wenig Solidarität.

Unter Solidarität versteht man im Allgemeinen einen Zusammenhang zwischen Individuen oder gesellschaftlichen Gruppen, für den verschiedene Formen von Verbundenheit und Verpflichtungen charakteristisch sind.[30] In diesem Sinne sind

30 Vgl. dazu Durkheim 1893; Tönnies 1887; Bayertz 1998.

zivilgesellschaftliches Engagement als Handeln von Individuen und Sozialkapital als gesellschaftliche Struktur wichtige Äußerungsformen von Solidarität. Aber damit lässt sich die Frage noch nicht erschöpfend beantworten, in welchem Maße und in welcher Art Solidaritätsbeziehungen für eine Gesellschaft bzw. für ein Land bedeutsam sind. Das ist so, weil es sinnvoll ist, verschiedene Arten von Solidarität zu unterscheiden und weil das in diesem Beitrag untersuchte zivilgesellschaftliche Engagement nur eine Möglichkeit ist, Solidarität zu praktizieren.

In einer Studie haben wir konzeptuell und auch empirisch zwei Typen von Solidarität unterschieden: „Nahraumsolidarität" und „Fernraumsolidarität" (Blinkert und Klie 2004). Die „Nahraumsolidarität" bezieht sich auf den sozialen Nahraum, also auf das solidarische Handeln gegenüber Angehörigen und Freunden, also gegenüber den Mitgliedern primärer sozialer Gruppen, deren hervorstechendes Merkmal es ist, dass wir sie sehr gut kennen und ein enges Verhältnis zu ihnen haben. Der Prototyp von Nahraumsolidarität ist die Übernahme von Pflegeverpflichtungen gegenüber nahen Angehörigen, aber auch die gegenüber Kindern von Eltern erbrachten Versorgungsleistungen gehören dazu. Der Typ der „Fernraumsolidarität" bezieht sich dagegen auf den sozialen Fernraum. Die Adressatinnen und Adressaten der geleisteten Solidarität sind Menschen, die uns nicht oder nur in Ausschnitten bekannt sind. Im Prinzip wird Fernraumsolidarität gegenüber Fremden geleistet. Die Adressatinnen und Adressaten sind im Allgemeinen keine Freunde oder Angehörigen und ihre Lebensumstände sind nur unter spezifischen Gesichtspunkten bekannt. Oft sind sie auch gar nicht als Personen präsent, sondern als Stadtteile, als Menschen in bestimmten Lebenslagen. Manchmal geht es auch um das ganze Gemeinwesen, manchmal auch um die ganze Welt – zum Beispiel in Initiativen wie Attac oder Amnesty International oder wenn man sich für die Rettung unseres Klimas einsetzt. Zivilgesellschaftliches Engagement lässt sich in diesem Sinne als Fernraumsolidarität bezeichnen: Mitarbeit in Bürgerinitiativen, bei der ehrenamtlichen Jugendhilfe, in Umweltschutzorganisationen, aber auch die Mitarbeit in Parteien oder die Teilnahme an Demonstrationen – so, wie es in diesem Beitrag durch geeignete Indikatoren beschrieben wurde.

Eine wichtige Frage ist nun, ob und wie diese beiden Formen der Solidarität zusammenhängen. Sind die typischen Anbieter von Fernraumsolidarität – also zivilgesellschaftlich Engagierte – auch die typischen Erbringer von Leistungen der Nahraumsolidarität – also zum Beispiel Anbieter von informeller Pflege gegenüber Angehörigen? Ist in Ländern mit einer hohen Engagementquote auch die durchschnittlich geleistete Nahraumsolidarität sehr stark ausgeprägt? Die von uns bislang durchgeführten Studien zeigen, dass eher das Gegenteil der Fall ist:

- Pflegeverpflichtungen gegenüber nahen Angehörigen (Nahraumsolidarität) werden besonders häufig in den sozialen Milieus übernommen, in denen die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement (Fernraumsolidarität) nur einen sehr geringen Stellenwert hat. Im „traditionsbewussten Unterschicht-Milieu" würden 45 Prozent einen pflegebedürftigen Angehörigen selber versorgen, also ohne professionelle Hilfe und im eigenen Haushalt. Im liberal-bürgerlichen Milieu wären nur 26 Prozent dazu bereit. In diesem Milieu sind andererseits aber 60 Prozent der Menschen zivilgesellschaftlich engagiert, wohingegen sich im „traditionsbewussten Unterschicht-Milieu" nur 9 Prozent zivilgesellschaftlich betätigt haben.[31]
- In einer anderen Studie konnten wir zeigen, dass auch auf der Makroebene ein solcher Zusammenhang besteht (Blinkert et al. 2013). In Ländern wie Schweden, Dänemark oder den Niederlanden besitzt zivilgesellschaftliches Engagement eine sehr große Bedeutung und der Anteil der Menschen, die einen pflegebedürftigen Angehörigen ohne professionelle Hilfe zuhause versorgen würden, ist sehr niedrig. Und umgekehrt: In Ländern wie Polen, Griechenland, Ungarn oder Portugal ist der Anteil der zivilgesellschaftlich Engagierten sehr niedrig, aber andererseits der Anteil derjenigen, die im Fall von Pflegebedürftigkeit auf die informelle Versorgung durch die Familie vertrauen sehr hoch.

31 Erläuterungen: Als „traditionsbewusstes Unterschicht-Milieu" wurde die Konstellation niedriger sozialer Status (Schulbildung, Beruf, Einkommen) und „vormoderner Lebensentwurf" (große Bedeutung von Werten wie Sicherheit und Ordnung) klassifiziert – als „liberal-bürgerliches Milieu" die Kombination von hohem Status mit „modernem Lebensentwurf" (große Bedeutung von Individualisierung und Partizipation) (Blinkert und Klie 2004).

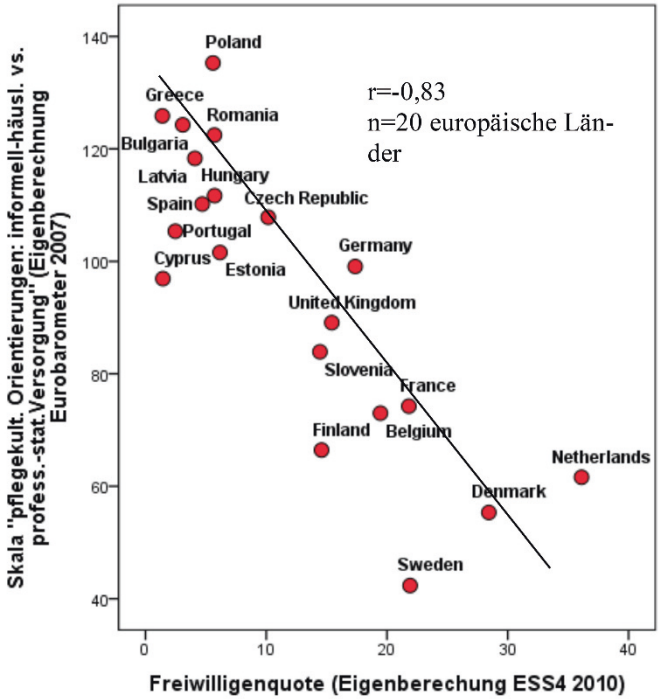


Abbildung 33 „Nahraumsolidarität" und „Fernraumsolidarität" in europäischen Ländern[32]

Angesichts dieser deutlichen Zusammenhänge stellt sich natürlich die Frage, was die Gründe dafür sind. In unseren Untersuchungen haben wir vor allem zwei Typen von Erklärungen angeboten. Zum einen spielen Ressourcen eine große Rolle – sowohl für eine mikroanalytische Betrachtung wie aber auch, wenn wir die Situation in Ländern verstehen wollen. Ressourcen sind die Verfügbarkeit über ein soziales Unterstützungsnetzwerk, sind ökonomische Ressourcen, die es ermöglichen, professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen, sind aber auch Infrastrukturen

32 Die Daten für die Abbildung wurden dem TooLS-Projekt entnommen und beziehen sich auf die Situation der „Generation 50+" (Blinkert et al. 2013). Berücksichtigt sind zum Teil andere Länder als in dem vorliegenden Beitrag. Zivilgesellschaftliches Engagement ist als „Freiwilligenquote" berücksichtigt, also als Anteil derjenigen, die angegeben haben, ehrenamtlich in einer gemeinnützigen Organisation tätig zu sein. Die Zeiträume sind 2007 für die Daten aus dem Eurobarometer und 2010 für die Daten aus dem European Social Survey.

und Institutionen (z. B. die Pflegeversicherung in Deutschland). Alles das lässt auf der individuellen Ebene des Entscheidens eine Möglichkeitsstruktur entstehen: Ob beispielsweise die informelle Versorgung einer pflegebedürftigen Person zuhause möglich oder vielleicht sogar erforderlich ist, weil es keine Alternativen dazu gibt. Zum anderen spielen aber auch gesellschaftlich-kulturelle Faktoren eine Rolle, die wir unter dem Stichwort „gesellschaftliche Mobilisierung" zusammenfassend beschrieben haben.[33] Dazu gehören unter anderem hohe Ansprüche auf ein „eigenes Leben" und das Bedürfnis nach Anerkennung in öffentlichen Rollen. Wir konnten zeigen, dass die mit einem in diesem Sinne modernen Lebensentwurf verbundenen Erwartungen relativ gut mit den Handlungsstrukturen von zivilgesellschaftlichem Engagement vereinbar sind, aber weniger gut mit Leistungen im Rahmen von Nahraumsolidarität; zudem lassen sie in diesem Kontext hohe „Opportunitätskosten" entstehen, also Kosten, die damit zusammenhängen, dass durch die Übernahme nahraumsolidarischer Verpflichtungen bedeutsame Chancen nicht genutzt werden können.

Wenn wir von diesen Beobachtungen und Annahmen über verschiedene Formen von Solidarität ausgehen, ist es naheliegend, die Idee des Sozialkapitals nicht nur mit zivilgesellschaftlichem Engagement in Verbindung zu bringen, sondern auch nahraumsolidarisch erbrachte Leistungen zu berücksichtigen. Es wäre dann zu einfach, vom Fehlen von Solidarität oder vom Fehlen von Sozialkapital zu sprechen, wenn die Engagementquoten sehr niedrig sind. Solidarität und Sozialkapital manifestieren sich sehr unterschiedlich und zwar abhängig von gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen. Für Länder mit einer relativ geringen Bedeutung von zivilgesellschaftlichem Engagement wäre nicht unbedingt ein Mangel an Sozialkapital zu konstatieren, sondern eine andere *Form* von Sozialkapital, die sich in der Bereitschaft äußert, Versorgungsverpflichtungen gegenüber dem sozialen Nahraum zu übernehmen, etwa gegenüber pflegebedürftigen Angehörigen oder gegenüber Kindern.

33 Vgl. dazu Beck 1986; Etzioni 1968; Gross 1994; Popitz 1987. Die zunehmende Mobilisierung zeigt sich im Übrigen auch in der steigenden Bedeutung von Lebensentwürfen in der Generation 50+, die sich an der Idee des „aktiven Alterns" ausrichten. Auch diese Veränderung ist mit erheblichen Konsequenzen für die gesellschaftliche Verteilung von Formen der Solidarität verbunden (Blinkert et al. 2013, S. 197ff.).

5.2 Schlusskommentar: Was sollte in künftigen Forschungen stärkere Beachtung finden?

5.2.1 Zivilgesellschaftliches Engagement ist nicht wertneutral

Der Zweite Engagementbericht setzt die Diskussion um die inhaltliche Bestimmung dessen, was unter bürgerschaftlichem Engagement verstanden wird, fort. In der öffentlichen Diskussion, aber auch in den Daten zum freiwilligen Engagement, werden unscharfe Begrifflichkeiten verwandt und es besteht ein weiter Bedeutungshof dessen, was unter Engagement verstanden wird. Auch wenn in der Engagementberichterstattung sowohl im Ersten als auch im Zweiten Engagementbericht der Öffentlichkeitsbezug konstitutiv ist für das, was als bürgerschaftliches Engagement verstanden wird, gibt es zahlreiche Schnittmengen, sei es zu Erwerbsarbeit („bezahltes Ehrenamt") oder zu Formen sozialraumorientierter Solidarität in Nachbarschaften und Quartieren. Gerade mit Blick auf die aktuellen Ereignisse um das Thema Zuwanderung (z. B. Pegida[34]) wird die Notwendigkeit deutlich, den Engagementbegriff im öffentlichen Diskurs nicht wertneutral zu verwenden, sondern ihm normativ im beschriebenen Sinne Konturen zu geben. In einer pluralen Gesellschaft fällt dies nicht leicht. Auch in einer akademisch wissenschaftlichen Diskussion wird darum gerungen: Es ist auch und gerade die offene Gesellschaft, die plurale, die als Zivilgesellschaft verstanden wird, die keine normativen und staatlich definierten Engführungen des Verständnisses von Engagement verträgt, wie dies etwa in Ungarn zu beobachten ist. Dieses Spannungsfeld zwischen gesellschaftlichen Dynamiken und ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten auf der einen Seite und den normativen Vorstellungen einer guten Gesellschaft auf der anderen Seite geht Honneth nach, der sich mit Jeffrey Alexander auseinandersetzt (Honneth 2013). Es ist aber nicht nur eine akademisch-wissenschaftliche Problematik, sondern auch eine der praktischen Engagementpolitik, die mit der Werteorientierung des Engagements als zivilgesellschaftliches verbunden ist. Engagement wird gefördert, wird anerkannt, wird infrastrukturell unterstützt, erhält sowohl symbolische als auch materielle Formen der Würdigung (Die Bundesregierung 2010). Wenn dem so ist, stellt sich die Frage, welche Formen des Engagements in diesem Sinne öffentlich anerkannt werden dürfen und sollen. Das dargelegte Konzept der Zivilgesellschaft als einer guten, gelingenden Gesellschaft mag bei aller Auslegungsoffenheit eine Orientierung geben. Dabei kann es nicht darum gehen, dass staatlich dekretiert wird, was als zivilgesellschaftlich und nicht zivilgesellschaftlich gilt – bis auf wenige Ausnahmen. Es ist vielmehr Teil des öffentlichen Dis-

34 Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes.

kurses, die Werteorientierung des Engagements, das gefördert wird, immer wieder neu zu thematisieren. Engagement im Sinne des Zweiten Engagementberichtes ist ein Engagement, das den Merkmalen einer zivilen Gesellschaft entspricht oder zumindest mit ihr vereinbar ist und nach Möglichkeit zu ihrer Verwirklichung beiträgt. Die Kriterien, die hier vorgestellt und in der Engagementberichterstattung formuliert werden, sind klar genug, um anerkennungswürdiges Engagement von anderen, nicht förderwürdigen Formen zu unterscheiden, aber gleichzeitig auch allgemein und weit genug, um einen Konsens darüber zu erreichen oder den öffentlichen Diskurs an ihm auszurichten.

5.2.2 Politisches Handeln als zivilgesellschaftliches Engagement

Unstrittig ist, dass die Mitwirkung in karitativen Bereichen als zivilgesellschaftliches Engagement gilt, etwa in der Altenhilfe oder bei der Schulaufgabenbetreuung. Auch ehrenamtliche Tätigkeiten im Umweltschutz oder bei der Feuerwehr gehören dazu. Zu den begrifflichen Unklarheiten gehört aber, dass die Frage unbeantwortet ist, ob und in welcher Weise das politische Engagement und der Protest von Bürgerinnen und Bürgern (und welcher Protest?) als ein wichtiger Aspekt von zivilgesellschaftlichem Engagement gelten soll.[35] Auch der zivile Ungehorsam muss unter bestimmten Bedingungen als zivilgesellschaftliches Engagement gewürdigt werden. Das ist dann der Fall, wenn er sich gegen Regeln und staatliche Entscheidungen wendet, die gegen die Prinzipien einer Zivilgesellschaft verstoßen und selber diesen Prinzipien genügt, also vor allem gewaltfrei ist. In der Forschung sollte der verengte Blick auf Volunteering, also auf „Ehrenamtlichkeit", aufgegeben werden. Die Anzahl der in Vereinen organisierten Personen alleine ist gewiss kein guter Indikator für das Sozialkapital einer Gesellschaft. In den hier durchgeführten Analysen wurde insofern ein erweiterter Begriff von zivilgesellschaftlichem Engagement berücksichtigt, indem auch der Bereich des nicht professionellen *politischen* Handelns einbezogen wurde: Engagement als konventionelle politische Beteiligung und Engagement als Protest.[36]

35 Die in Deutschland durchgeführten Freiwilligensurveys konzentrieren sich auf den Bereich des „Volunteering", was sicher wichtig ist, blenden den Bereich des politischen Engagements aber weitgehend aus.

36 Ein in diesem Sinne weitgefasster Begriff des „bürgerschaftlichen Engagements" wird unter anderem auch von Frech vorgeschlagen: „Bürgerschaftliches Engagement meint das gesamte Spektrum ehrenamtlicher, freiwilliger und auf Selbsthilfe zielender Aktivitäten im sozialen Sektor ebenso wie die vielfältigen Formen des politischen Engagements in Bürgerinitiativen, sozialen Bewegungen und Nicht-Regierungs-Organisationen. Der Begriff bezeichnet nicht nur ehrenamtliches Engagement, sondern umfasst

5.2.3 Inhaltliche und qualitative Gesichtspunkte müssen stärker berücksichtigt werden

Die hier für Engagement als politisches Handeln berücksichtigten Indikatoren sind leider nur begrenzt aussagefähig, da sie keinen Hinweis darauf geben, für oder gegen was sich Menschen durch ihr politisches Handeln engagiert haben. In künftigen Forschungen müssten sehr viel mehr qualitative und inhaltliche Gesichtspunkte Berücksichtigung finden, damit eine genauere Zuordnung des Handelns zu einem explizit an den Merkmalen einer Zivilgesellschaft orientierten Engagement möglich wird. Wie ist die Teilnahme an Demonstrationen, die Beteiligung an Unterschrift- oder Boykottaufrufen einzuordnen und zu bewerten? Nehmen wir zwei Beispiele: Auf der einen Seite haben wir die Demonstrationen von Pegida und auf der anderen die Gegendemonstrationen. In beiden Fällen engagieren sich Bürgerinnen und Bürger. Und in den üblichen Umfragen – auch im ESS – würden die Befragten beides als „Teilnahme an einer Demonstration" ankreuzen. Aber nur, wenn nachgefragt wird, für oder gegen was demonstriert wurde, lässt sich entscheiden, ob die Teilnahme an einer Demonstration mit den Merkmalen einer Zivilgesellschaft als vereinbar gilt.

5.2.4 In der Forschung und Theoriebildung muss die Wechselbeziehung zwischen Mikro- und Makroebene mehr Beachtung finden

Nach unserer Einschätzung wurde durch unsere Analysen erstmalig der Versuch unternommen, das zivilgesellschaftliche Handeln von Menschen in einen strukturellen Kontext einzuordnen. Eine solche Einordnung ist aber durchaus naheliegend, denn der Begriff des Sozialkapitals bezieht sich bereits auf gesellschaftliche Strukturen. Es ist dann eigentlich nur noch ein kleiner Schritt, Antworten auf die Frage zu suchen, mit welchen anderen sozialen, kulturellen oder ökonomischen Strukturen diese „Struktur Sozialkapital" typischerweise zusammenhängt und warum das so ist. Wichtig ist aber, dass diese Fragen überhaupt einmal gestellt werden. Um dahin zu kommen, wird man in der Forschung das eher sozialpsychologisch und mikrotheoretisch ausgerichtete Paradigma um eine strukturalistische Sichtweise erweitern müssen. Um nicht einerseits bei einer Verdinglichung von

eine Vielfalt von mitgliedschaftlichen, gemeinwohlorientierten sowie unkonventionellen politischen Aktivitäten" (Frech 2007, S. 202). Es wird jedoch nicht dargelegt, ob jedes derartige Engagement zur Steigerung des „Sozialkapitals" beiträgt, unabhängig davon, welche Ziele die Engagierten damit verfolgen.

Sozialstruktur und andererseits beim Voluntarismus zu landen, wird man stets die Wechselbeziehungen zwischen dem Handeln von Menschen – ihrem zivilgesellschaftlichen Engagement – und den Kontextbedingungen dieses Handelns im Auge behalten müssen. Denn einerseits „produziert" dieser Kontext das Handeln und andererseits werden erst durch Handeln Strukturen geschaffen.[37] Unsere ersten – noch vorläufigen – Ergebnisse deuten darauf hin, dass in den Gesellschaften, die man am ehesten als gelungen beschreiben könnte, ein sich selbst verstärkender Prozess stattfindet: Der Kontext, die Strukturen, sind förderlich für zivilgesellschaftliches Engagement und dieses Engagement wiederum reproduziert die dafür günstigen Strukturen. Aber dieser Prozess wirkt auch in die Gegenrichtung: Das Fehlen fördernder Strukturen lähmt zivilgesellschaftliches Handeln und dessen Fehlen wiederum trägt dazu bei, dass fördernde Strukturen nicht entstehen können oder abgeschwächt werden.

5.2.5 Verschiedene Formen von Sozialkapital

Wenn wir wissen wollen, in welchem Maße ein Land über Sozialkapital verfügt, sollte in künftigen Forschungen die Idee der Solidarität im Vordergrund stehen. Sozialkapital manifestiert sich in Solidaritätsbeziehungen und da es sinnvoll ist, zwischen verschiedenen Formen von Solidarität zu unterscheiden, wäre es nicht ausreichend, Sozialkapital nur über die Häufigkeit von zivilgesellschaftlichem Engagement zu beschreiben. Eine ebenso wichtige Form von Sozialkapital sind nahraumsolidarische Beziehungen, deren Bedeutung in sozialen Milieus, aber auch in Ländern invers zu der Bedeutung von Fernraumsolidarität verteilt ist. Unter diesem Gesichtspunkt der Beschreibung von Sozialkapital als Manifestation von Solidaritätsbeziehungen ist es wichtig, auf einen weiteren Aspekt zu verweisen, der in dem vorliegenden Beitrag aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt werden konnte. Die Unterscheidung von Nahraum- und Fernraumsolidarität ist zu grob, wenn wir reale Solidaritätsressourcen darstellen wollen. Es fehlt ein intermediärer Bereich: solidarische Leistungen, die weder gegenüber nahen Angehörigen noch gegenüber Fremden erbracht werden. Das sind Leistungen, deren Adressatinnen und Adressaten zum Beispiel Nachbarinnen und Nachbarn sind oder allgemeiner: Menschen, zu denen zwar keine engen Beziehungen bestehen, die aber doch in einem relativ nahen sozialen Umfeld leben. In künftigen Studien sollte die Idee des Sozialkapitals als Menge aller relevanten Solidaritätsbeziehungen im Vordergrund

37 In den Sozialwissenschaften gibt es aus verschiedenen Perspektiven zahlreiche Anregungen für eine theoretische Aufarbeitung dieser Wechselbeziehung – u. a. Giddens 1997; Bourdieu 1989; Elias 1997.

stehen. Dabei sollten auf der Makroebene verschiedene Formen von Sozialkapital berücksichtigt werden und auf der Mikroebene des Handels von Individuen verschiedene Formen der Erbringung solidarischer Leistungen.

Literaturverzeichnis

Bayertz, K. (1998). Begriff und Problem der Solidarität. In: Bayertz, K. (Hrsg.), *Solidarität. Begriff und Problem* (S. 11–53). Frankfurt/New York: Suhrkamp Verlag.

[BBE] Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hrsg.). (2015). BBE-Newsletter Nr. 1 vom 08.01.2015. Schwerpunktthema: Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation. Berlin.

Beck, U. (1986). *Die Risikogesellschaft*. Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag.

Behringer, J. (2007). Zivilgesellschaft in der Demokratie. *Der Bürger im Staat* 57 (5), S. 204–211.

Blinkert, B. (2010). Unsicherheitsbefindlichkeit als „sozialer Tatbestand". Kriminalitätsfurcht und die Wahrnehmung von Sicherheit und Unsicherheit in Europa. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 93, S. 106–125.

Blinkert, B. (Hrsg.). (2013). *Erkundungen zur Zivilgesellschaft*. (FIFAS-Schriftenreihe, Bd. 10). Berlin: LIT Verlag.

Blinkert, B., & Klie, T. (2004). *Solidarität in Gefahr? Pflegebereitschaft und Pflegebedarfsentwicklung im demographischen und sozialen Wandel*, Hannover: Vincentz.

Blinkert, B. Schiffert, A., Spiegel, J., Trutzel, K., & Willmann, T. (2013). *Chancen und Herausforderungen des demografischen Wandels* (TooLS-Projekt). Berlin: LIT Verlag.

Bourdieu, P. (1989). *Die feinen Unterschiede*. Frankfurt: Suhrkamp.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (Hrsg.). (2012). *Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen*. Bundestagsdrucksache 17/10580. Berlin.

Die Bundesregierung (2010). *Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung*. Berlin.

Durkheim, E. (1965; orig. 1895). *Regeln der soziologischen Methode*. Herausgegeben und eingeleitet von René König. Darmstadt, Neuwied: Luchterhand.

Durkheim, E. (1893). *De la division du travail*. Paris: Presses Universitaires.

Elias, N. (1997). *Über den Prozess der Zivilisation*. Band 1 u. 2: Wandlungen der Gesellschaft. Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation. Frankfurt: Suhrkamp.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Etzioni, A. (1968). *The Active Society*. London/New York: Free Press.

Evers, A. (2013). The concept of 'civil society': different understandings and their implications for third sector policies. *Voluntary Sector Review* 4 (2), S. 149–164.

Frech, S. (2007). Bürgerschaftliches Engagement. *Der Bürger im Staat* 57 (4), S. 202–203.

Gensicke, T., & Geiss, S. (2010). *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009 – Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009*. Vorgelegt von TNS Infratest Sozialforschung. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). München.

Giddens, A. (1997). *Die Konstitution der Gesellschaft*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Gross, P. (1994). *Die Multioptionsgesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

Honneth, A. (2013). Idee und Realität der Zivilgesellschaft. Jeffrey Alexanders Versuch, die Gerechtigkeitstheorie vom Kopf auf die Füße zu stellen. *Leviathan* 41 (2), S. 291–308.

Klie, T. (2007). Bürgerschaftliches Engagement und die Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden. *Der Bürger im Staat* 57 (4), S. 253–259.

Klie, T. (2013). Zivilgesellschaft und Aktivierung. In: Hüther, M., & Naegele, G. (Hrsg.), *Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder* (S. 344–362). Wiesbaden: Springer VS.

Norwegian Social Science Data Services (2014). *ESS 6 2012 Documentation Report, 2014. European Social Survey Cumulative File, ESS 1–6 (2014).* Data file edition 1.0.

Norwegian Social Science Data Services (2014). *European Social Survey Cumulative File Rounds 1–6, ESS 1–6 (2014).* Data file edition 1.0. Bergen.

Popitz, H. (1987). Autoritätsbedürfnisse. Der Wandel der sozialen Subjektivität. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 3*, S. 633–647.

Popper, K. R. (1992). *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde (Bd. 1 und 2.).* Tübingen: J. C. B. Mohr.

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster.

Rawls, J. (1979). *Eine Theorie der Gerechtigkeit* (engl. Origin. 1971). Frankfurt: Suhrkamp.

Schwartz, S. H. (2009). *A Proposal for Measuring Value Orientations across Nations* (Chapter 7 in the Questionnaire Development Package of the European Social Survey). Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem.

Tönnies, F. (1963; orig. 1887). *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1 Organisationen, in denen eine ehrenamtliche Tätigkeit ausgeübt wurde – alle im ESS berücksichtigten Länder (nur für 2002) 345

Tabelle 2 Ehrenamtliche Mitarbeit in gemeinnützigen Organisationen und Mitarbeit in einer „anderen Organisation oder Assoziation" – alle im ESS 2006 und 2012 berücksichtigten europäischen Länder 346

Tabelle 3 Engagementquoten in Deutschland 2002 bis 2012 354

Tabelle 4 Engagementquoten in westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern 2002 bis 2012 355

Tabelle 5 Quoten für politisches Engagement – Deutschland 2002 bis 2012 356

Tabelle 6 Quoten für politisches Engagement in westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern 2002 bis 2012 358

Tabelle 7 Zivilgesellschaftliches Engagement als Protestverhalten – Deutschland 2002 bis 2012 359

Tabelle 8 Engagement als Protest in west- und ostdeutschen Bundesländern – 2002 bis 2012 361

Tabelle 9 Engagementquoten in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 (Angaben in Prozent) 364

Tabelle 10 Indikatoren für konventionelles politisches Engagement in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 369

Tabelle 11 Anteil der durch Protestverhalten zivilgesellschaftlich Engagierten in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 (in Prozent; mind. 1 Aktivität genannt) 370

Tabelle 12 Indikatoren für Protestverhalten als zivilgesellschaftliches Engagement in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 372

Tabelle 13 Modelle für zivilgesellschaftliches Engagement insgesamt – Deutschland 2012 (Beta-Koeffizienten) 379

Tabelle 14 Politisches Interesse und verschiedene Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement – Deutschland 2012 381

Tabelle 15 Sozialer Status und verschiedene Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement – Deutschland 2012 383

Tabelle 16 Werteorientierung und verschiedene Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement – Deutschland 2012 385

abelle 17 Religiosität und verschiedene Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement – Deutschland 2014 387

Tabelle 18 Modelle für einzelne Aspekte von zivilgesellschaftlichem Engagement – Deutschland 2012 388

Tabelle 19 Standardisierte Effekte auf zivilgesellschaftliches Engagement – Deutschland 2012 390
Tabelle 20 Korrelationen zwischen den Durchschnittswerten für das zivilgesellschaftliche Engagement in 16 europäischen Ländern 394
Tabelle 21 Indikatoren für zivilgesellschaftliche Strukturen für 16 europäische Länder 2011/2012 402

Abbildung 1 In gemeinnützigen Organisationen ehrenamtlich Tätige („volunteering") – Deutschland 2012 347
Abbildung 2 Konventionelles politisches Engagement in Deutschland 2012 348
Abbildung 3 Zivilgesellschaftliches Engagement als Protestverhalten – Deutschland 2012 349
Abbildung 4 Faktormodell für die Skala „zivilgesellschaftliches Engagement" in europäischen Ländern 351
Abbildung 5 Zivilgesellschaftliches Engagement in Europa 2012 352
Abbildung 6 Engagementquoten in Deutschland von 2002 bis 2012 354
Abbildung 7 Engagementquoten in westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern 2002 bis 2012 355
Abbildung 8 Quoten für politisches Engagement – Deutschland 2002 bis 2012 357
Abbildung 9 Protest-Engagement in Deutschland 2002 bis 2012 360
Abbildung 10 Engagement als Protest – mind. eine Aktivität – östl. vs. westl. Bundesländer 2002 bis 2012 362
Abbildung 11 Engagement als Protest (Teiln. an Demonstrationen) – westdeutsche vs. ostdeutsche Bundesländer 2002 bis 2012 362
Abbildung 12 Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements in Deutschland 2002 bis 2012 363
Abbildung 13 Engagementquoten in ausgewählten europäischen Ländern 2002 365
Abbildung 14 Konventionelles politisches Engagement in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 366
Abbildung 15 Mitarbeit in politischen Parteien und Aktionsgruppen in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 367
Abbildung 16 Kontakt mit Politikern in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 368
Abbildung 17 Anteil der durch Protestverhalten zivilgesellschaftlich Engagierten in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 (in Prozent; mind. 1 Aktivität genannt) 370
Abbildung 18 Zivilgesellschaftliches Engagement in Europa und in ausgewählten europäischen Ländern 2002 bis 2012 (Kennziffern) 373

Abbildung 19 Zivilgesellschaftliches Engagement (insgesamt) und politisches Interesse – Deutschland 2012 380
Abbildung 20 Zivilgesellschaftliches Engagement insgesamt und sozialer Status – Deutschland 2012 382
Abbildung 21 Zivilgesellschaftliches Engagement insgesamt und Werteorientierung – Deutschland 2012 384
Abbildung 22 Zivilgesellschaftliches Engagement und Religiosität – Deutschland 2012 386
Abbildung 23 Strukturmodell „zivilgesellschaftliches Engagement" – Deutschland 2012 391
Abbildung 24 Zivilgesellschaftliches Engagement 2002 bis 2012 in 16 europäischen Ländern – Korrelation der Durchschnittswerte. 394
Abbildung 25 Zivilgesellschaftliches Engagement in 16 europäischen Ländern – Korrelation zwischen 2002 und 2012 395
Abbildung 26 Handeln – Strukturen. 397
Abbildung 27 Strukturmodell „zivilgesellschaftliches Engagement" und „zivilgesellschaftliche Strukturen" in 16 europäischen Ländern 2012 403
Abbildung 28 Korrelation zwischen zivilgesellschaftlichen Strukturen und zivilgesellschaftlichem Engagement in 16 europäischen Ländern 2012 404
Abbildung 29 Zivilgesellschaftliches Engagement und Sicherheit: Sozialstaatlichkeit 405
Abbildung 30 Zivilgesellschaftliches Engagement und Sicherheit: Kriminalitätsfurcht 406
Abbildung 31 Zivilgesellschaftliches Engagement und Identifikation 407
Abbildung 32 Zivilgesellschaftliches Engagement und Systemvertrauen 408
Abbildung 33 „Nahraumsolidarität" und „Fernraumsolidarität" in europäischen Ländern 413

Migration und Engagement[1]

Anna Wiebke Klie

1 Migration und demografischer Wandel: Daten und Fakten

Der demografische Wandel in Deutschland ist in vielfältiger Weise verschränkt mit Fragen und Phänomenen der Migration und Zuwanderung. Dass der in den 1990er Jahren prognostizierte Schrumpfungsprozess der Bevölkerung nicht im erwarteten Maße eingetreten ist, hängt ganz wesentlich mit einer (neuen) Dynamik der Zuwanderung und dem Verbleib von Personen mit Migrationsgeschichte in Deutschland zusammen. Die im Jahr 2015 erfolgte Massenflucht nach Deutschland stellt den Bund, die Länder und insbesondere die betroffenen Kommunen vor große humanitäre, administrative und finanzielle Herausforderungen (siehe hierzu auch den Beitrag „Flüchtlinge und Engagement" in diesem Band).

Von den insgesamt 80,9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern in Deutschland hatten im Jahr 2014 circa 16,4 Millionen Personen einen Migrationshintergrund[2], 9,2 Millionen besaßen die deutsche Staatsangehörigkeit, 7,2 Millio-

1 Bei dem Beitrag handelt sich um eine Langfassung des gleichnamigen Kapitels aus dem Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2017).

2 Zu den Menschen mit Migrationshintergrund (im weiteren Sinn) zählen „alle Ausländer und eingebürgerte ehemalige Ausländer, alle nach 1949 als Deutsche auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderte, sowie alle in Deutschland als Deutsche Geborene mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil" (Statistisches Bundesamt 2015, S. 5). Obgleich die Verwendung des Begriffs umstritten ist, wird er in Ermangelung einer konsensfähigen

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_8

nen waren Ausländerinnen und Ausländer. Damit lag der Anteil der Deutschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung bei 11,3 Prozent, der Ausländeranteil bei 8,9 Prozent (BMI 2016a, S. 186; BAMF 2016, S. 10). Jede fünfte in Deutschland lebende Person hat somit einen Migrationshintergrund (20,3 %), bei Kindern unter zehn Jahren liegt dieser Anteil bereits bei etwa einem Drittel. Lange Zeit ist verkannt worden, dass Deutschland ein Einwanderungs- bzw. Migrationsland ist und im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten in den letzten Jahren deutlich an Attraktivität gewonnen hat (BAMF 2016, S. 9). Letzteres wurde im Jahr 2015 deutlich belegt durch die Flüchtlingsbewegung nach Deutschland sowie die Ergebnisse des Migrationsberichts 2014, die zeigen, dass sich die Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2014 (registriert wurden etwa 1,46 Millionen Zuzüge) im Vergleich zum Jahr 2013 (1,23 Millionen) um 19,4 Prozent erhöht hat. Gleichzeitig stieg die Zahl der Fortzüge auf 910.000 und im Vergleich zum Jahr 2013 um 14,6 Prozent (ebd., S. 14). Somit beläuft sich der Wanderungsgewinn auf 550.000 Personen und stellt damit – ebenso wie die Zuwanderungszahl – den höchsten Wert seit 1992 dar. Das Hauptherkunftsland der Zuwanderer ist seit dem Jahr 1996 nach wie vor Polen, wobei die Zuzüge von 16 auf 14 Prozent zurückgegangen sind. Anstiege sind dagegen bei Zuzügen von Fachkräften und jungen Studierenden zu verzeichnen, im Vergleich zum Vorjahr deutliche Anstiege bei Zuzügen von Menschen aus Syrien (+246 % bzw. +62.173), Rumänien (+42 % bzw. +75.132), Bulgarien (+31 % bzw. +33.299) sowie Italien (+21 % bzw. +37.057). Seit dem EU-Beitritt zum 1. Juli 2013 wurden 2014 zudem deutlich mehr Zu- als Fortzüge aus Kroatien registriert (+76 % bzw. 26.913) (ebd., S. 21; BAMF 2016, S. 2ff.).

Auch hat sich die Zahl der Asylbewerberinnen und -bewerber im Jahr 2014 mit einem Zuwachs von 58 Prozent im Vergleich zu 2013 erhöht (Registrierung von 173.072 Asylerstanträgen gegenüber 109.580 im Jahr 2013; BMI 2016a, S. 96f.; BAMF 2016, S. 7), nachdem bereits von 2012 auf 2013 ein Zuwachs von 70 Prozent festzustellen war. Im Jahr 2015 hat die Zuwanderung weiter deutlich an Dynamik gewonnen. So stieg die Zahl der Asylantragstellenden um 135 Prozent (+273.815 Personen) gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt haben im Jahr 2015 476.649 Personen in Deutschland Asyl beantragt (442.000 davon waren Erstanträge; +155 % mehr als im Vorjahr), wobei die Zahl der tatsächlichen Einreisen von Asylsuchenden deutlich höher lag (etwa 1,1 Millionen Personen), da die nor-

Alternative im vorliegenden Bericht verwendet, und zwar synonym mit den Begrifflichkeiten „Migrantinnen/Migranten“ und Personen „mit Zuwanderungsgeschichte“ (selbst zugewandert oder in Deutschland geboren). Der Begriff „Ausländer“ wird immer dann explizit verwendet, wenn es sich bei den betrachteten Personen eindeutig um solche handelt, die nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen.

male Asylantragstellung teilweise erst zeitlich verzögert möglich ist (BMI 2016b; BAMF 2016, S. 7) (siehe hierzu auch den Beitrag „Flüchtlinge und Engagement“ in diesem Band).

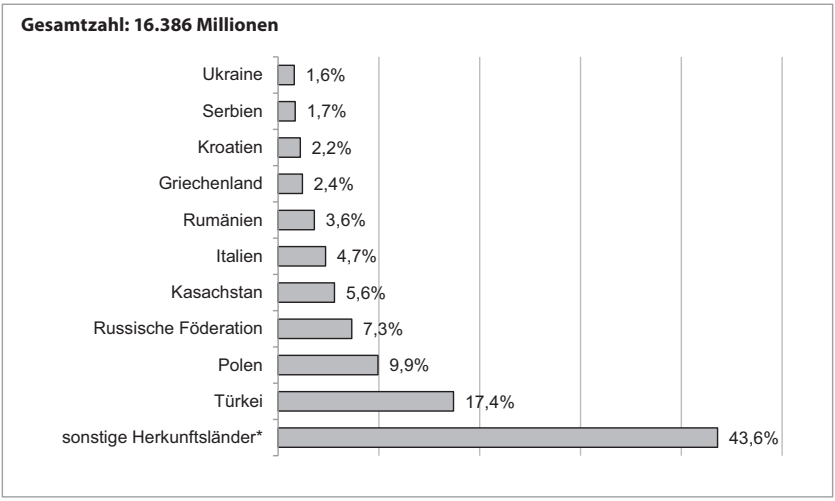


Abbildung 1 Personen mit Migrationshintergrund nach Herkunftsland bzw. Herkunftsland mindestens eines Elternteils 2014

Quelle: BMI 2016a, S.190. Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2014.

* 43,6 % sonstige Herkunftsländer bzw. ohne Angabe: restliches Europa: 19,0 %; Afrika: 3,7 %; Amerika [ohne weitere Binnendifferenzierung]: 2,6 %; Asien, Australien und Ozeanien (ohne Kasachstan 5,6 %): 11,0 %; ohne Angabe: 7,4 %; BMI 2016a, S. 189f.).

Deutschland ist ein zunehmend attraktives Einwanderungsland. Es zeichnet sich ab, dass die Bevölkerung in Deutschland vor allem aufgrund der anhaltenden Flüchtlingsdynamik noch vielfältiger werden wird. Insbesondere die Flüchtlingsthematik hat dazu beigetragen, dass das Thema Zuwanderung und Flucht auf der politischen Agenda zum Schlüsselthema avanciert ist. Dabei ist die regionale Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund aufgrund der ungleichen historischen Entwicklung in der ehemaligen DDR und der Bundesrepublik Deutschland bislang durch eine starke Ost-West-Differenz charakterisiert: Während der Anteil in den westdeutschen Bundesländern und Berlin bei 23 Prozent liegt, haben in den ostdeutschen Bundesländern über alle Altersgruppen hinweg lediglich 4,7 Prozent der Menschen einen Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2015, S. 45ff.). Aber auch zwischen den westdeutschen Bundesländern und in den Stadt- und Landkreisen unterhalb der Länderebene existieren erhebliche Unterschiede.

Die meisten Migrantinnen und Migranten leben in städtischen Regionen, vor allem in den Kernstädten wirtschaftsstarker Ballungsgebiete (BMI 2011, S. 39). Die im Vergleich zu ländlichen Räumen hohe und zunehmende ethnische Heterogenität in den Stadtregionen lässt der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Städten eine besondere Relevanz zukommen. Inwieweit Verteilungsquoten von Flüchtlingen auf die einzelnen Bundesländer die Stadt-Land-Differenzen zukünftig nivellieren und verändern werden, bleibt abzuwarten.

Zu konstatieren ist, dass die Reaktionen auf den Anstieg der Zuzugszahlen unterschiedlich ausfallen: Sind gegen Asylsuchende, geringer qualifizierte Personengruppen und vor wirtschaftlichen und sozialen Notlagen Geflüchtete, wie etwa den Roma aus Ostmitteleuropa, in Teilen der Bevölkerung starke Abwehrhaltungen zu verzeichnen, so wird aufgrund des zunehmenden, sich im Rahmen des demografischen Wandels vollziehenden Fachkräftemangels (insbesondere in den sog. MINT[3]-Fächern, aber auch in Gesundheitsberufen) die Zuwanderung Hochqualifizierter positiv betrachtet und aktiv unterstützt („brain gain"). Denn mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands sind die gezielte, umfängliche Steuerung der Arbeitsmigration und die Anwerbung von Hoch- und Höchstqualifizierten aus dem Ausland Hauptanliegen der deutschen Zuwanderungspolitik geworden (BMI 2011, S. 77). In der Diskussion um die Aufnahme von Flüchtlingen vermengen sich unterschiedliche Handlungs- und Haltungsmuster. Grundsätzlich zu unterscheiden sind die Wanderung in der Europäischen Union aufgrund der Freizügigkeit, die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung aus Drittstaaten und die Flüchtlingsmigration, die jeweils einer eigenen Logik folgen und differenzierte politische Lösungen verlangen.

Im Kontext der aktuellen, zum Teil emotional und polemisch geführten Diskussionen über die politische Steuerung, die Chancen und Risiken der Zuwanderung wird die Förderung eines partnerschaftlichen Dialogs und Miteinanders der Aufnahmegesellschaft mit zugewanderten Menschen umso wichtiger – insbesondere da in einer (ethnisch) heterogenen, religiös-pluralen und ausdifferenzierten Gesellschaft die Bedingungen für ein gutes und friedliches Zusammenleben erschwert sind. In diesem Zusammenhang ist der Befund, dass soziale Integration und lokale Beheimatung an einem neuen Wohnort insbesondere über ein (gemeinsames) freiwilliges Engagement in Kindergärten, Schulen, Sport- oder Freizeitvereinen erfolgen können (Gensicke und Geiss 2010, S. 9; Vogel et al. 2016a), hochrelevant. Wenngleich gegenüber Flüchtlingen vor Ort bemerkenswerte bürgerschaftliche Solidaritätsaktionen zu registrieren sind, hat sich eine Willkommens- und *Bleibe*kultur in Deutschland bislang keinesfalls flächendeckend entfalten können.

3 Fächer aus den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik.

Vielmehr sind ebenfalls deutliche Abwehrhaltungen durch Proteste (Pegida), eine Zunahme von Gewalt gegenüber geflüchteten Menschen und Übergriffe auf ihre Unterkünfte festzustellen.

2 Engagement von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte

In den letzten Jahren ist das Engagement von Migrantinnen und Migranten zunehmend in den Blick engagement- und integrationspolitischer Maßnahmen geraten und entsprechend verstärkt Gegenstand wissenschaftlicher Forschung geworden. Dabei wird generell davon ausgegangen, dass das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund als wesentlicher Katalysator für die Integration und Partizipation sowie die Stärkung des sozialen Zusammenhalts fungieren kann und seine Förderung mithin forciert werden muss. Prämisse ist, dass es wesentlich dazu beitragen kann, sowohl bei den Zugewanderten als auch in der Aufnahmegesellschaft, interkulturelle Lern- und Öffnungsprozesse, ein respektvolles und toleranteres Miteinander, eine höhere Identifikation mit dem Aufnahmeland und die Bildung von Sozialkapital zu befördern. Flankiert wird die Diskussion über das Engagement von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte kontinuierlich von kontroversen Erörterungen und Beurteilungen, inwieweit das in Migrantenorganisationen und -netzwerken vorzufindende Engagement eher desintegrativ bzw. separierend wirkt, auf Abschottung gegenüber der deutschen Gesellschaft zielt oder sich primär integrationsfördernd realisiert (siehe hierzu auch die Abschnitte 3 und 8.3). Vor diesem Hintergrund ist insbesondere seitens der Politik in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel in der Einschätzung des Engagements von Migrantinnen und Migranten zu registrieren: Dominierte jahrzehntelang ein paternalistischer, sozialarbeiterischer und die Migrantinnen und Migranten als Klientel betrachtender Ansatz, ist in den letzten Jahren die Tendenz zu verzeichnen, die Migrantenorganisationen auch als wichtige Akteure der Zivilgesellschaft zu betrachten, deren Engagementstrukturen und Zusammenarbeit mit Organisationen der Mehrheitsgesellschaft es wahrzunehmen und zu fördern gilt. Gemeinhin festgestellt worden ist zudem, dass Migrantinnen und Migranten vielfältig, eher in informellen sozialen Netzwerken (z. B. im Umfeld von Verwandtschaft, Nachbarschaft) und in Bereichen der gegenseitigen Hilfe und Selbsthilfe in ihren ethnischen Gemeinschaften aktiv sind (siehe hierzu auch den Abschnitt 10.1). Im Zentrum ihres Engagements und der Übernahme von Verantwortung für andere steht zunächst die Bewältigung der eigenen (Gruppen-)Situation in der Migration (Huth 2007, S. 18ff.). Dabei ist über spezifische Engagegementformen in Migran-

ten-Communities bislang (empirisch) immer noch wenig bekannt. Das soziale Engagement wird häufig nicht wahrgenommen und unterschätzt, gerade wenn es sich auf eine religiöse oder ethnische Community bezieht, nicht im Rahmen eines Verbandes organisiert ist und „wesentlich in den Binnenraum der Migrationssubkulturen eingebracht wird" (Düsener 2010, S. 7). Mit dem Integrationsanspruch – im Sinne einer aktiven Teilhabe und Partizipation von Migrantinnen und Migranten – gerät zunehmend die Vielfalt und das breite Spektrum ihres Engagements (in der Flüchtlingshilfe) in den Blick: neben Engagement und Beteiligung in den klassischen organisierten Engagementbereichen (Freiwilligendienste, Sport, Freizeit etc.), die freiwillige praktische Mithilfe, Partizipation, gemeinwohlorientiertes und auch unziviles, nicht förderwürdiges Engagement (etwa von Salafisten). Im Zuge der aktuellen Beratungen und Diskurse um die Gründung eines islamischen Wohlfahrtsverbandes sind ferner die vielfältigen Engagementformen der Muslime (und ihre Aktivierung) sowohl im Rahmen kleiner und lose organisierter Gruppen und Initiativen als auch im Kontext des Tätigwerdens professionell organisierter freier Träger (Wohlfahrtsverbände) von politischem Interesse (dazu: Ceylan und Kiefer 2016). In Auftrag gegeben wurde in diesem Zusammenhang eine Studie zu den sozialen Dienstleistungen der muslimischen Organisationen auf den Feldern Kinder-, Jugend- und Altenhilfe sowie den Bedingungen der Existenz solcher Angebote (Halm und Sauer 2015).

Angesichts der Pluralität der Migrantenorganisationen und der in sich selbst wiederum heterogenen Zuwanderungsgruppen ist von jeweils unterschiedlichen Einsatzfeldern, Motivlagen, Anreizstrukturen und kulturspezifischen Verständnissen von Engagement auszugehen, die bei Entscheidungen zu (finanziellen) Unterstützungen sowie der Entwicklung von Maßnahmen und Projekten der Engagementförderung jeweils für den konkreten Fall in den Blick genommen werden müssen. So ist zu differenzieren zwischen den Generationen der sogenannten „Gastarbeiter" und ihrer (auch in Deutschland geborenen) Nachkommen, den (Spät-)Aussiedlern, den Flüchtlingen sowie den verstärkt angeworbenen hoch qualifizierten Zuwanderern, die jeweils verschiedene Sozialisationsbedingungen erfahren haben. Dabei ist davon auszugehen, dass der rechtliche Migrationsstatus, die Aufenthaltsdauer und die Bleibeabsichten hinsichtlich der Motivation und Bereitschaft zum Engagement hochrelevant sind. Insbesondere der unterschiedliche Migrationsstatus von Einwanderungsgruppen bestimmt ihr Engagementverhalten in signifikanter Weise. Neben einem hohen Motivationsniveau von Hochqualifizierten ist im Zeitverlauf mit einem andauernden Aufenthalt im Aufnahmeland von einem Anstieg der Engagementbereitschaft auszugehen (Sauer 2011, S. 209; Pokorny 2016, S. 27; Abschnitt 2.2), weil mehr Anknüpfungsmöglichkeiten an die Mehrheitsgesellschaft gegeben sind, die Identifikation mit dem Lebensort und der

Wunsch, diesen aktiv (mit) zu gestalten, zunehmen (Halm und Amberge 2015). Festzuhalten bleibt, dass für gesellschaftliches Engagement bestimmte Voraussetzungen wie Gelegenheitsstrukturen, Netzwerke, die Verfügbarkeit von Zeit und sozioökonomische Merkmale wie das Bildungsniveau sowohl für Autochthone[4] als auch Allochthone[5] gleichermaßen konstitutiv und zu berücksichtigen sind (siehe hierzu auch den Abschnitt 4). Dennoch sind migrationsspezifische Teilhabehürden auszumachen (Sprachprobleme, Diskriminierung), die es abzubauen gilt.

2.1 Zum Begriff und Verständnis von Engagement

Migrantinnen und Migranten betrachten und bezeichnen ihre Tätigkeit häufig selbst nicht als Engagement. In Sprachen anderer Länder fehlen Begriffsäquivalente zu „Ehrenamt“ oder „bürgerschaftlichem Engagement“ oder sind kaum so verbreitet wie im deutschen Sprachgebrauch. Beispielsweise findet sich im Türkischen der Ausdruck „Fahri Görev“, der in etwa die Bedeutung „Freiwilliges Engagement“ hat, als auch der (eher volkssprachliche) Ausdruck „Gönüllü“, der darauf hinweist, etwas „vom Herzen“ zu tun. Im Russischen hat „волонтёр“ eher die Bedeutung der „Wohltätigkeit“, während der indonesische Begriff „Sukarela“ vor allem das „zwangslose“ Handeln hervorhebt (MfAS BW 2014, S. 21).[6]

Viele zugewanderte Menschen bringen eigene herkunftslandspezifische Vorstellungen von Engagement mit, die teilweise auf traditionelle Gesellschaftsbilder (z. B. Anatolien) zurückzuführen sind, in denen zuvorderst eine hohe (Solidaritäts-) Verpflichtung und sozialisationsbedingte Reziprozitätsnormen gegenüber der Familie, der Nachbar- oder Dorfgemeinschaft bestehen. Verschiedene Engagementkulturen, Sozialisationsprozesse, Auffassungen von Familie und Verwandtschaft sowie andere Verständnisse von Organisation, Staat und Gemeinden in anderen Ländern, die in ihrer ggf. autoritären Ausprägung Prinzipien von Subsidiarität und Solidarität missen lassen, müssen für den deutschen Kontext sachgerecht beurteilt und bei wissenschaftlichen Untersuchungen wie auch praktischen Förderprogrammen in den Blick genommen werden. Berücksichtigt werden muss dabei auch,

4 Indigene, ursprünglich einheimische Bevölkerungsgruppe.

5 Personen und Gemeinschaften mit einer gebietsfremden sozialen Herkunft oder Abstammung.

6 Neben diesen semantisch unterschiedlich konnotierten Begrifflichkeiten wird herausgestellt, „dass in vielen Sprachen die emotionale Ebene des Engagiert-Seins im Vordergrund stehe, während insbesondere im deutschen Begriff ‚Ehrenamt‘ sprachlich und historisch eine gewisse ‚Amtlichkeit‘ des Handelns anklinge“ (MfAS BW 2014, S. 21).

dass eine Vorstellung von einer öffentlichen Sphäre als Handlungsraum in anderen Ländern de facto häufig nicht präsent ist. Daraus resultiert nicht nur die theoretische Frage nach der (normativen) zivilgesellschaftlichen Verankerung des Gesellschafts- und Engagementverständnisses der Menschen mit Migrationshintergrund. Vielmehr scheint es notwendig, bei den Migrantinnen und Migranten Informations- und Übersetzungsarbeit zu leisten hinsichtlich einer ggf. mit Misstrauen und Argwohn begegneten staatlichen und kommunalen Engagementförderung. Hierfür bedarf es wiederum der Kenntnis ihres spezifischen, kulturell verwurzelten Engagements. Verschiedenste Migrationsgeschichten, andere Gesellschaftsbilder und staatliche Rahmenbedingungen verdeutlichen, dass im deutschen Kontext noch viele Hürden zu bewältigen sind und sich strukturelle und mentale Wandlungsprozesse vollziehen müssen, die Zeit benötigen.

Die unterschiedlichen Engagementkulturen und -formen in den migrantischen Milieus validieren den von der Kommission verfolgten breiten Engagementansatz, der in der Lage ist, die vielfältigen Formen der Verantwortungsübernahme – vom nachbarschaftlichen bis hin zum öffentlichen Bereich – innerhalb und außerhalb der verschiedenen Migranten-Communities für den Sozialraum und die Gesellschaft insgesamt einzubeziehen, ohne dabei sofort eine Bewertungshierarchie aufzustellen. Festzuhalten bleibt dabei jedoch, dass informelle Engagementformen zwischen Familienmitgliedern – das in Klein- und Großfamilien vielfach gelebte „Sorgen" für die Nächsten – nicht unter den von der Kommission vertretenen Engagementbegriff zu subsumieren sind; ebenso wenig Engagementformen, die sich gegen bestimmte Werte der Gesellschaft wenden können (die „dunklen Seiten" der „schlechten" Zivilgesellschaft).

2.2 Allgemeiner Forschungsstand

Obwohl das Interesse an der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund und seinen Bedingungen gestiegen ist und der Forschungsbedarf erkannt wurde, liegen Daten und präzise Erkenntnisse zu ihrem freiwilligen Engagement bislang nach wie vor ausschnitt- und lückenhaft vor.[7] Zum Teil lassen sie sich nur mittelbar über den Organisationsgrad und Vereinsmitgliedschaften erschließen, sind dann aber wenig belastbar und aussagekräftig. Ein Forschungsdesiderat besteht hinsichtlich der Erwartungen (bzw. „Motive") und Voraussetzungen freiwilligen Engagements in unterschiedlichen

7 Siehe hierzu auch das Kapitel „Engagement von Personen mit Zuwanderungsgeschichte" im Ersten Engagementbericht (BMFSFJ 2012, S. 81–84).

Zuwanderergruppen respektive Migranten-Communities und damit auch hinsichtlich geeigneter Strategien und Maßnahmen zu deren Förderung. Eine Sichtung relevanter Studien lässt erkennen, dass der Untersuchungsfokus bislang primär auf türkischstämmigen, mehrheitlich muslimischen Personen liegt und ein Mangel an (komparativen) Studien zu herkunftsland- und statusspezifischen Engagementausprägungen zu konstatieren ist.

Bisherige Untersuchungen zeigen, dass Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund weniger engagiert und in den klassischen zivilgesellschaftlichen Bereichen und Institutionen der Mehrheitsgesellschaft, zum Beispiel der freiwilligen Feuerwehr, unterrepräsentiert sind. Dabei werden die Ursachen des immer noch geringen Zugangs zu zivilgesellschaftlichen Strukturen in sozioökonomischen, migrationsspezifischen und kulturellen Faktoren gesehen.

2.2.1 Der Freiwilligensurvey 2014

Die ersten drei Wellen des Freiwilligensurveys (1999, 2004, 2009) konnten das Engagement von Allochthonen bislang nicht adäquat erfassen, da die Befragung in deutscher Sprache stattfand und damit ein Bias produziert hat. Denn erfasst wurden eher über ausreichende Deutschkenntnisse und Festnetzanschlüsse verfügende, sozial gut eingebundene Personen mit Migrationshintergrund (Gensicke und Geiss 2010, S. 23). Mit der Durchführung spezieller Sonderauswertungen des Freiwilligensurveys wurde auf diese Problematik reagiert (Picot 2011, 2012; Braun und Nobis 2011 u. a.). Dadurch konnte das grundsätzliche Problem der nicht repräsentativen Migrantenstichprobe allerdings nicht behoben werden. Angesichts dieser methodischen Unzulänglichkeit wurde in der Folge die immer noch viel zitierte repräsentative Studie von Halm und Sauer (2005/2007) zum Engagement von Türkischstämmigen in Auftrag gegeben. Im Freiwilligensurvey 2014[8] wurde der Einbezug von Menschen mit Migrationshintergrund gegenüber den bisherigen Erhebungswellen durch den Einsatz fremdsprachiger Interviews in Russisch, Türkisch, Polnisch, Arabisch und Englisch verbessert.

8 Die im Folgenden aufgeführten Informationen und Befunde basieren auf dem Kapitel „Freiwilliges Engagement und informelle Unterstützungsleistungen von Personen mit Migrationshintergrund“ von Claudia Vogel, Julia Simonson und Clemens Tesch-Römer (Vogel et al. 2016b).

Beschreibung der Personen mit Migrationshintergrund

Insgesamt haben 4.984 Personen mit Migrationshintergrund an der Erhebung teilgenommen (ungewichteter Anteil: 17,4 %; gewichteter Anteil: 20,5 %).

Entlang einer Kombination der zwei Beschreibungsdimensionen „Zuwanderungserfahrung" und „Staatsbürgerschaft" wird im Freiwilligensurvey 2014 zwischen vier Personengruppen mit Migrationshintergrund unterschieden:

1. *Menschen mit eigener Migrationserfahrung ohne deutsche Staatsangehörigkeit*; mit 26,5 Prozent im Vergleich zur Grundgesamtheit in Deutschland eine im Freiwilligensurvey unterrepräsentierte Gruppe. Über 50 Prozent in dieser Gruppe sind im Alter zwischen 30 und 49 Jahren und verfügen über ein hohes Bildungsniveau.
2. *Menschen mit eigener Migrationserfahrung mit deutscher Staatsangehörigkeit*; mit 31,6 Prozent die zweitgrößte und eine leicht überrepräsentierte Gruppe, gekennzeichnet durch einen Migrationshintergrund der ersten Generation und geprägt durch (Spät-)Aussiedlerinnen und -aussiedler. In dieser Gruppe sind 45,8 Prozent zwischen 30 und 49 Jahre alt, 24,5 Prozent zwischen 50 und 64 Jahre.
3. *Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind, aber keine deutsche Staatsangehörigkeit haben*; mit 6,0 Prozent die kleinste, im Freiwilligensurvey leicht unterrepräsentierte Gruppe mit einem Migrationshintergrund der zweiten Generation, in der 15,9 Prozent Schülerinnen und Schüler sind.
4. *Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind und die deutsche Staatsangehörigkeit haben*; mit 36,0 Prozent die größte und im Vergleich zur Grundgesamtheit in Deutschland eine überrepräsentierte Gruppe mit einem Migrationshintergrund der zweiten Generation. Hier sind 39,3 Prozent zwischen 14 und 29 Jahre alt.

Die nach Deutschland zugewanderten Befragten kommen aus über 120 verschiedenen Ländern, wobei insbesondere die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die sich in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zusammengeschlossen haben, Polen und die Türkei als dominante Herkunftsregionen relevant sind. Zwei vergleichsweise große Gruppen stellen damit russischsprachige und türkischstämmige Personen dar. Die jeweilige Prägung der Gruppen mit Migrationshintergrund durch Geburtsländer bzw. -regionen ist der Abbildung 2 zu entnehmen.

Es ist anzumerken, dass es sich bei der Gruppenbildung um eine wissenschaftliche Vereinfachung handelt, denn die Gruppen sind in sich sehr heterogen und unterscheiden sich selbstverständlich nicht nur nach Zuwanderungserfahrung und

Staatsbürgerschaft, sondern weisen weitere differente Merkmalsausprägungen vor allem soziodemografischer und sozioökonomischer Art auf (z. B. Alter, Geschlecht; Erwerbsstatus, Haushaltseinkommen, Bildungsabschluss etc.). Die für die vier Gruppen im Freiwilligensurvey 2014 festgestellten unterschiedlichen Ergebnisse wären daher potenziell auch auf eine ungleiche Verteilung bestimmter Merkmale zurückzuführen. Die Ergebnisse multivariater Analysen belegen jedoch die Stabilität der zwischen den Migrationsgruppen identifizierten Unterschiede und damit die hohe Bedeutung der beiden Dimensionen Migrationserfahrung und Staatsangehörigkeit. Die „Deutschen ohne Migrationshintergrund" werden in den Analysen als Vergleichsgruppe herangezogen.

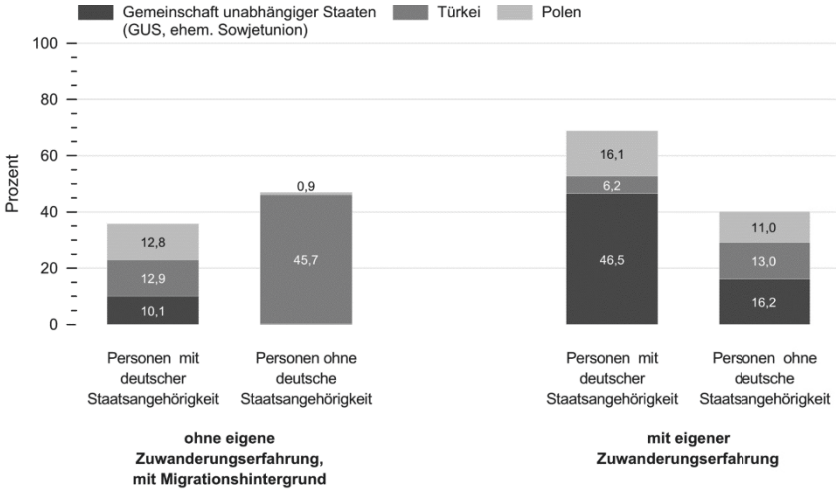


Abbildung 2 Geburtsregionen nach Art des Migrationshintergrundes 2014
Quelle: Vogel et al. 2016b. Datenbasis: FWS 2014, gewichtet, eigene Berechnungen (DZA). Alle Befragten mit Migrationshintergrund (n = 4.984). Zu 100 fehlende Prozente: andere Geburtsregion.

Engagement, Engagementbereiche, Engagementbereitschaft

Personen mit Migrationshintergrund engagieren sich zu 31,5 Prozent und damit deutlich seltener als Personen ohne Migrationshintergrund (46,8 %). Dabei unterscheidet sich der Anteil Engagierter stark nach der Art des Migrationshintergrunds. In der vierten Migrationsgruppe (siehe obige Einteilung der Gruppen) ist der Anteil Engagierter mit 43,2 Prozent ähnlich hoch wie bei Personen ohne Migrationshintergrund (46,8 %). Mit 31,1 Prozent ist der Anteil engagierter Personen

in der dritten Gruppe deutlich geringer. Am geringsten ist die Engagementquote in den ersten beiden Gruppen (mit deutscher Staatsangehörigkeit: 26,4 %; ohne deutsche Staatsangehörigkeit: 21,7 %). Dabei sind im freiwilligen Engagement sowohl bei Personen mit als auch ohne Migrationshintergrund Geschlechterdifferenzen festzustellen: Frauen engagieren sich anteilig weniger, wobei der Unterschied bei Personen mit Migrationshintergrund weniger stark ausgeprägt ist (ohne Migrationshintergrund: 44,3 % Frauen, 49,4 % Männer; mit Migrationshintergrund: 31,2 % Frauen, 31,8 % Männer).

Ein Blick auf die Altersgruppen zeigt, dass sich Personen im Alter von 14 bis 29 Jahren bzw. von 30 bis 49 Jahren am häufigsten engagieren und der Anteil Engagierter im Alter von 65 Jahren und älter jeweils am geringsten ist (Engagierte ohne Migrationshintergrund dieser Altersgruppe: 34,9 %; Engagierte mit Migrationshintergrund: 26,2 %).

Hinsichtlich der Engagementbereiche zeigen sich deutlich mehr Gemeinsamkeiten von Engagierten mit und ohne Migrationshintergrund als Unterschiede. In den großen gesellschaftlichen Bereichen – vor allem Sport/Bewegung – sind Menschen mit Migrationshintergrund genauso am häufigsten engagiert und ehrenamtlich tätig wie Personen ohne Migrationshintergrund (Tabelle 1), wobei sich in den verschiedenen Engagementbereichen bezüglich der Art des Migrationshintergrundes keine einheitlichen Muster nachweisen lassen. Graduelle Unterschiede zeigen sich etwa in den Bereichen Schule/Kindergarten und Kirche/Religion, in denen sich Personen mit Migrationshintergrund häufiger engagieren als Personen ohne Migrationshintergrund. Letztere sind hingegen zu deutlich größeren Anteilen im Bereich Rettungsdienste/freiwillige Feuerwehr tätig (7,2 % im Vergleich zu 3,4 % aller Engagierten mit Migrationshintergrund).[9]

9 Die aktuelle Zeitverwendungsstudie des Statistischen Bundesamts (Erhebung 2012/13) kommt zu dem Ergebnis, dass Befragte mit Migrationshintergrund in den Bereichen Kirche oder religiöse Gemeinschaften (34 %), im sozialen Bereich (22 %) und im Sport (19 %) überdurchschnittlich hohe Engagementquoten aufweisen, in den Bereichen Politik und politische Interessenvertretung (4 %), Freizeit und Geselligkeit (9 %), Umwelt/Naturschutz (9 %) hingegen geringe Engagementquoten (Blinkert 2015).

Tabelle 1 Anteil der Engagierten nach gesellschaftlichen Bereichen, nach Art des Migrationshintergrundes

	Personen mit Migrationshintergrund		Personen ohne Migrationshintergrund	
	Rang	Prozent	Rang	Prozent
Sport/Bewegung	1	35,4	1	37,7
Schule/Kindergarten	2	25,4	3	20,1
Kirchlicher/religiöser Bereich	3	20,7	5	17,0
Kultur/Musik	4	19,6	2	21,0

Quelle: Vogel et al. 2016b. Datenbasis: FWS 2014, gewichtet, eigene Berechnungen (DZA). Alle Engagierten (n = 12.516).

Auch haben Engagierte mit Migrationshintergrund beider Geschlechter im Rahmen ihrer Tätigkeit anteilig seltener eine Leitungsfunktion inne (mit Migrationshintergrund: Frauen 19,4 %, Männer: 23,1 %; ohne Migrationshintergrund: Frauen 22,3 %, Männer 34,7 %), wobei die Geschlechterdifferenz bei Personen mit Migrationshintergrund mit 3,7 Prozentpunkten (im Kontrast zu 12,4 Prozentpunkten) aber schwächer ausgeprägt ist.

Bei Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenssituationen (soziodemografischer und sozioökonomischer Merkmale) in multivariaten Analysen zeigt sich, dass die unterschiedlichen Anteile von engagierten Personen mit und ohne Migrationshintergrund nur geringfügig auf Differenzen hinsichtlich Alter, Bildung und Einkommen zurückzuführen sind.

Die Engagementbereitschaft nicht engagierter Personen fällt bei Menschen mit Migrationshintergrund interessanterweise deutlich höher aus als bei jenen ohne Migrationshintergrund. So sind 13,6 Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund ‚sicher' bereit, sich künftig engagieren zu wollen bzw. zu 54,5 Prozent gewillt, sich künftig ‚vielleicht' zu engagieren (im Vergleich zu 10,8 % bzw. 45,0 % ohne Migrationshintergrund).

Dabei sind die Differenzen bezüglich der Engagementbereitschaft besonders ausgeprägt bei Personen mit niedriger Bildung (mit Migrationshintergrund: 45,8 % ‚vielleicht' bereit, 10,7 % ‚sicher' bereit; ohne Migrationshintergrund: 29,2 % Prozent ‚vielleicht' bereit, 6,0 % ‚sicher' bereit). Überdurchschnittlich hoch ist die Engagementbereitschaft bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, sowohl mit als auch ohne eigene Zuwanderungserfahrung; bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit mit eigener Zuwanderungserfahrung fällt sie am höchsten aus (60,0 % ‚vielleicht', 15,3 % ‚sicher' bereit).

Gemeinschaftliche öffentliche Aktivität

Der Freiwilligensurvey unterscheidet zwischen einer *Beteiligung* (*Aktivität*, *Teilnahme*) in zivilgesellschaftlichen Kontexten und einem *Engagement* im engeren Sinne, verstanden als Übernahme freiwilliger oder ehrenamtlicher Aufgaben. Dabei ist eine über eine passive Mitgliedschaft hinausgehende Aktivität häufig Voraussetzung für ein Engagement. Die Differenzierung erweist sich als sehr bedeutend: Entspricht die gesellschaftliche Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund eher der Quote der autochthonen Deutschen, sind beim Engagement deutliche Unterschiede festzustellen. Der Anteil der aktiven, aber nicht engagierten Personen mit Migrationshintergrund fällt mit 28,6 Prozent sogar etwas höher aus als bei Personen ohne Migrationshintergrund. Von allen Gruppen sind die Ausländerinnen und Ausländer mit eigener Migrationserfahrung zu den geringsten Anteilen öffentlich gemeinschaftlich aktiv (46,8 %).

Der Anteil von öffentlich aktiven *und* freiwillig engagierten Menschen mit Migrationshintergrund fällt mit unter zwei Dritteln im Vergleich zu den circa drei Vierteln der Personen ohne Migrationshintergrund insgesamt jedoch niedriger aus. Bei der Zusammenschau der Engagement- und Aktivitätsquoten ist auffällig, dass die deutschen Staatsangehörigen mit Migrationshintergrund der zweiten Generation in ihrem Verhalten der Gruppe der Deutschen ohne Migrationshintergrund am meisten ähneln: Sie weisen einen etwas geringeren Anteil Engagierter auf (43,2 %).

Die hohe zivilgesellschaftliche Aktivitätsquote weist – als Vorstufe von Engagement – darauf hin, dass Menschen mit Migrationshintergrund von Organisationen verstärkt für ehrenamtliche/freiwillige Tätigkeiten gewonnen werden könnten.

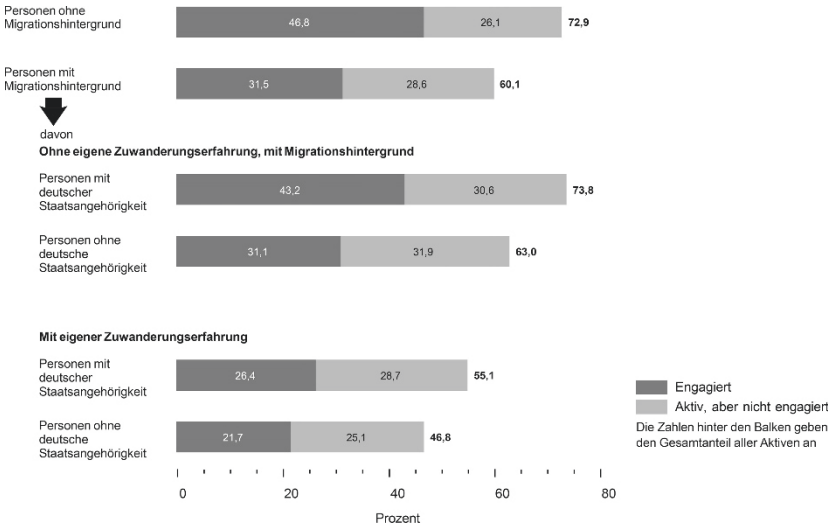


Abbildung 3 Engagement und Aktivität nach Art des Migrationshintergrundes 2014
Quelle: Vogel et al. 2016b. Basis: FWS 2014, gewichtet, eigene Berechnungen (DZA). Alle Befragten (n = 28.689).

Außerfamiliale informelle Unterstützungsleistungen

Im Freiwilligensurvey werden die außerfamilialen informellen Unterstützungsleistungen im sozialen Nahraum in drei Dimensionen erfasst als 1.) Instrumentelle Hilfen für Nachbarn, Freunde, Bekannte und Andere; 2.) Kinderbetreuung bei nicht-eigenen Kindern; 3.) Pflege- und Betreuungstätigkeiten für außerhalb des eigenen Haushaltes lebende nicht-verwandte Personen.

Bei genauer Betrachtung der informellen Unterstützungsleistungen fällt auf, dass die Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund im Vergleich zum freiwilligen Engagement geringer ausfallen: Hinsichtlich aller Unterstützungsarten sind Personen mit Migrationshintergrund zu sehr ähnlichen Anteilen tätig. Sie betreuen anteilig etwas häufiger nicht-eigene Kinder (21,1 %, ohne Migrationshintergrund: 18,5 %) und leisten mit 23,0 Prozent zu etwas geringeren Anteilen instrumentelle Hilfen für Nachbarn und Freunde etc. (Personen ohne Migrationshintergrund: 27,0 %). Zu etwa gleichen – geringen – Anteilen erbringen Personen mit Migrationshintergrund mit lediglich 3,2 Prozent Pflege- und Betreuungsleistungen im außerfamilialen sozialen Nahraum (im Vergleich zu 3,5 % der Personen ohne Migrationshintergrund). Frauen pflegen in allen Migrationsgruppen anteilig häufiger als Männer (4,1 % Frauen, 2,3 % Männer; ohne

Migrationshintergrund: 4,3 % Frauen, 2,6 % Männer). Am häufigsten wird die Pflege von Personen im Alter von 65 Jahren und älter übernommen.

Fazit: Die verschiedenen Gruppen der Menschen mit Migrationshintergrund sind in sich höchst heterogen und anteilig seltener freiwillig engagiert als Personen ohne Migrationshintergrund. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Mangelnde Deutschkenntnisse, unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen, rechtlicher Status und Lebensphasen, eine geringere Ausstattung mit sozioökonomischen Ressourcen etc. können (kumulativ) ursächlich sein.

Bei Menschen mit Migrationshintergrund in der zweiten Generation, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, fällt die Engagementquote am höchsten aus. Eine Sozialisation in Deutschland scheint somit einen besseren Zugang zu zivilgesellschaftlichen Organisationen und Tätigkeitsfeldern zu implizieren. Das Engagement der ersten Generation von Zugewanderten fällt trotz langer Aufenthaltsdauer in Deutschland deutlich geringer aus als in der zweiten Generation. In Kindheit und Jugend gemachte prägende Erfahrungen scheinen für die Aufnahme eines Engagements hochrelevant zu sein. Bedeutsam ist neben dem Geburtsland Deutschland der Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit (auch in ihrer Funktion als formalrechtliche Voraussetzung für bestimmte ehrenamtliche Tätigkeiten): Beide Merkmale sind in Kombination Prädiktoren für Engagementquoten. Die im Freiwilligensurvey 2014 definierten Migrationsgruppen scheinen somit Gradienten für den Zugang zu Aktivität und Engagement zu sein.

Im Generationenverlauf scheinen Angleichungsprozesse stattzufinden, denn in Deutschland geborene Personen mit Migrationshintergrund der „zweiten Generation" sind zu höheren Anteilen freiwillig engagiert als ihre Eltern bzw. Personen mit eigener Zuwanderungserfahrung der „ersten Generation". Da bei allen Gruppen eine hohe Engagementbereitschaft festzustellen ist, bestehen bei ihnen hohe Engagementpotenziale, die erkannt und ausgeschöpft werden sollten. In diesem Zusammenhang müssen bestehende Zugangsbarrieren zu zivilgesellschaftlichen Bereichen und Institutionen vertiefend analysiert und abgebaut werden.

Mit den Daten des Freiwilligensurveys 2014 konnte das Phänomen einer scheinbar erhöhten Engagementbereitschaft für und von Flüchtlinge(n) bzw. von Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen der anhaltenden Flüchtlingsdynamik noch nicht abgebildet werden und erst zukünftige Studien werden aufzeigen, welche Auswirkungen die Entwicklungen auf das Engagement in Deutschland insgesamt haben und ob sie ggf. zu einem Anstieg des freiwilligen Engagements vom Menschen mit und ohne Migrationshintergrund führen werden.

2.2.2 Fokus türkischstämmige Menschen: Beteiligung, Engagement und Erwartungen (Motive)

Sowohl der Freiwilligensurvey als auch die Studie von Halm und Sauer (2005/2007) nehmen eine wesentliche Differenzierung vor, indem sie zwischen einer *Beteiligung* (*Aktivität*, *Teilnahme*) in zivilgesellschaftlichen Kontexten und einem *Engagement* im engeren Sinne, verstanden als Übernahme besonderer Aufgaben, unterscheiden. Dabei ist eine über eine passive Mitgliedschaft hinausgehende Aktivität häufig Voraussetzung für ein Engagement.

Die Differenzierung erweist sich als sehr bedeutend: Entspricht die gesellschaftliche Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund eher der Quote der autochthonen Deutschen, sind beim Engagement deutliche Defizite festzustellen (Gensicke und Geiss 2010, S. 23). 2004 war die soziale Beteiligungsquote mit fast zwei Dritteln (64 %) der befragten Türkischstämmigen genauso hoch wie im deutschen Durchschnitt; allerdings waren nur 10 Prozent engagiert gegenüber 36 Prozent bei den autochthonen Deutschen laut dem zweiten Freiwilligensurvey (Halm und Sauer 2005, S. 3f.).

Die wichtigsten Bereiche der *Beteiligung* von Türkischstämmigen waren der Studie zufolge Religion, Sport, Freizeit, Kultur und Schule. Wenige Personen finden sich in den Bereichen Gesundheit, Unfall- und Rettungsdienst einschließlich Feuerwehr sowie in Bürgerinitiativen am Wohnort, im Umwelt- und Tierschutz und in der Justiz. Die Aktivitätsfelder von Deutsch- und Türkischstämmigen unterscheiden sich mit Ausnahme des religiösen Bereichs[10] kaum.

Die Ergebnisse der Mehrthemenbefragungen in Nordrhein-Westfalen[11] bestätigen die Dimensionen der Studie von 2004 (Sauer 2011, S. 201) (siehe Tabelle 2).

10 Der Studie zufolge findet die Beteiligung im religiösen Bereich fast ausschließlich in türkischen und gemischtethnischen Gruppen statt, da es für Muslime, zu denen 94 Prozent der Befragten zählen, kaum aufnahmegesellschaftliche Alternativen gibt (Halm und Sauer 2005, S. 58).

11 Repräsentative Telefonbefragung (Computer Assisted Telephone Interview) in Türkisch oder Deutsch von 1.000 türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten ab 18 Jahren im Herbst 2010 in Nordrhein-Westfalen; seit 1999 jährlich gleich erhobener Standardteil zu den vier Integrationsdimensionen sowie demografischen Merkmalen. Der variierende Erhebungsteil 2010 zum freiwilligen Engagement orientiert sich hinsichtlich der Fragestellungen und Definitionen an der bundesweiten Befragung von 2004 (Halm und Sauer 2005/2007) und am Freiwilligensurvey 2009.

Tabelle 2 Beteiligungsbereiche der Türkischstämmigen 2010 (Nordrhein-Westfalen) und 2004 (bundesweit) sowie der Gesamtbevölkerung bundesweit 2009

	Türkischstämmige				Gesamtbevölkerung	
	NRW 2010		Bundesweit 2004*		Freiwilligen-survey 2009**	
	Prozent	Rang	Prozent	Rang	Prozent	Rang
Religion	25,5	1	29,0	1	12,0	6
Sport/Bewegung	23,0	2	22,8	2	42,0	1
Freizeit/Geselligkeit	13,2	3	19,6	3	21,0	2
Schule/Kindergarten	11,2	4	14,3	5	13,0	5
Sozialer Bereich	10,6	5	10,5	7	14,0	4
Kultur/Musik	10,6	6	16,5	4	18,0	3
Jugend-/Bildungsarbeit	10,3	7	7,0	8	8,0	9
Berufliche Interessen	5,9	8	10,7	6	10,0	7
Politik	4,5	9	5,6	9	6,0	12
Gesundheitsbereich	3,4	10	4,9	10	5,0	13
Umwelt/Natur/Tierschutz	1,9	11	3,2	13	9,0	8
Wohnort	1,2	12	3,6	12	7,0	10
Unfall-/Rettungsdienst	1,1	13	4,4	11	6,0	11
Justiz	1,0	14	2,1	14	1,0	14
Gesamt	53,8		64,0		71,0	

Quelle: Sauer 2011, S. 201. Datenbasis: * Halm und Sauer 2007, S. 51, ** Gensicke 2010, S. 13.

Die meisten *Engagierten* sind in den Bereichen Religion und Sport zu finden (Tabelle 3), die zugleich auch die wichtigsten Beteiligungsbereiche sind.[12] Betrachtet man die Engagierten im Verhältnis zu den Aktiven, zeigen sich sehr unterschiedliche Anteile und eine andere Rangfolge, die in der Regel in der Struktur des jeweiligen Bereichs begründet ist, da in manchen Bereichen kaum passive Beteiligungsformen umzusetzen sind (Halm und Sauer 2005, S. 71).

12 Die aktuelle Zeitverwendungsstudie des Statistischen Bundesamts (Erhebung 2012/13) kommt zu dem Ergebnis, dass Befragte mit Migrationshintergrund in den Bereichen Kirche oder religiöse Gemeinschaften (34 %), im sozialen Bereich (22 %) und im Sport (19 %) überdurchschnittlich hohe Engagementquoten aufweisen, in den Bereichen Politik und politische Interessenvertretung (4 %), Freizeit und Geselligkeit (9 %), Umwelt/Naturschutz (9 %) hingegen geringe Engagementquoten (Blinkert 2015).

Wesentliche Unterschiede in der Rangfolge der Engagementbereiche zwischen Deutsch- und Türkischstämmigen zeigen sich im Bereich Freizeit und Geselligkeit. Auch Umwelt-, Natur- und Tierschutz haben bei den Deutschen einen höheren Stellenwert. Zugleich streut das Engagement der Deutschen über die Bereiche stärker.

Tabelle 3 Engagementbereiche der Türkischstämmigen und der Gesamtbevölkerung im Vergleich

	Türkischstämmige				Gesamtbevölkerung
	NRW 2010		Bundesweit 2004*		Bundesweit 2009**
	Prozent	Rang	Prozent	Rang	Rang
Religion	28,1	1	23,5	1	2
Sport	12,6	2	22,1	2	1
Kultur/Musik	11,9	3	13,4	4	4
Sozialer Bereich	11,9	4	10,7	5	5
Jugend/Bildung	11,9	5	2,7	11	10
Schule/Kindergarten	7,4	6	20,8	3	3
Freizeit	5,9	7	3,4	8	6
Berufliche Interessenvertretung	5,2	8	3,4	9	13
Rettungsdienst	1,5	9	4,0	6	7
Umwelt/Natur	1,5	10	0,0	13	8
Politik	0,7	12	4,0	7	9
Gesundheit	0,7	11	3,4	10	11
Wohnort	0,7	13	2,0	12	12

Quelle: Sauer 2011, S. 214. Datenbasis: * Halm und Sauer 2007, S. 65ff., ** Gensicke 2010, S. 18 (Anteil Engagierter an der Gesamtbevölkerung).

Im Vergleich zur bundesweiten Befragung Türkischstämmiger aus dem Jahr 2004 hat sich die Bedeutung einiger Bereiche für sie erheblich verschoben: Schule/Kindergarten (von Rang 3 auf Rang 6), Politik (von Rang 7 auf Rang 12), Jugend- und Bildungsarbeit (von Rang 11 auf Rang 5). Im Bereich Sport (Rang 2) ist der Anteil der Engagierten um 10 Prozentpunkte zurückgegangen. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ergeben sich hinsichtlich der ersten Plätze nur wenige, in der Rangfolge aber einige wesentliche Unterschiede. Die Bereiche Jugend/Bildung und Berufliche Interessenvertretung hatten 2010 für die Türkischstämmigen einen deutlich höheren Stellenwert als bei der Gesamtbevölkerung.

Eine Einteilung der türkischstämmigen Migranten und Migrantinnen nach ihrer Beteiligung und ihrem Engagement in Gruppen führt zu einer dreistelligen Skala von 1.) Personen, die *nicht aktiv* sind, 2.) *aktiv beteiligten*, aber nicht engagierten Personen, 3.) *engagierte*n Personen. 2004 entsprach das Verhältnis von Aktiven und Engagierten bundesweit noch 5:1, 2010 in Nordrhein-Westfalen 3:1. In der Gesamtbevölkerung war im Jahr 2009 das Verhältnis von Aktiven und Engagierten 1:1 (Sauer 2011, S. 208) (siehe Abbildung 4).

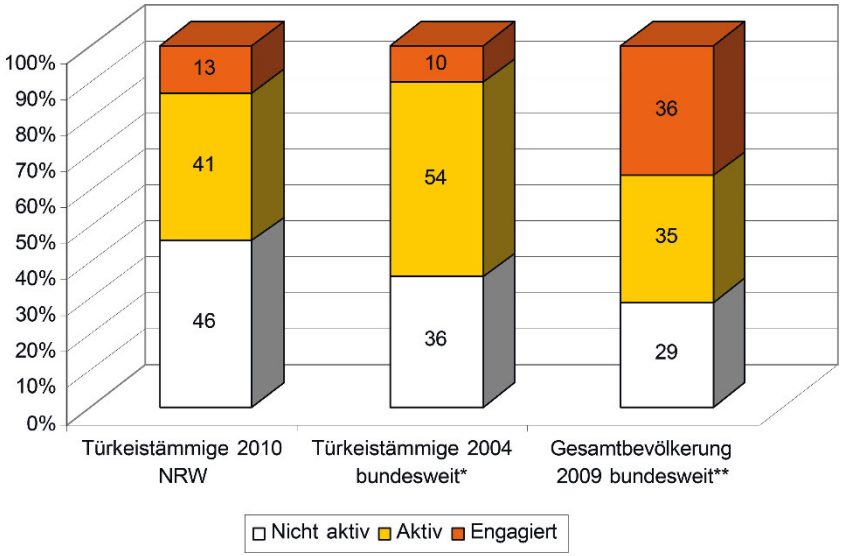


Abbildung 4 Nicht Aktive, Aktive und Engagierte im Vergleich (Prozentwerte)
Quelle: Sauer 2011, S. 208. Datenbasis: * Halm und Sauer 2007, S. 64, ** Gensicke 2010, S. 16.

Häufig besteht eine Mischung unterschiedlicher *Motive*. Als ein wesentlicher Befund ist festzuhalten, dass die Engagementmotive türkischstämmiger Personen aus einem Mix von altruistischen, nutzenorientierten und hedonistischen Zielen resultieren. Damit entsprechen sie weitgehend den Beweggründen der Gesamtbevölkerung. Differenzen sind lediglich bei der Gemeinwohlorientierung zu erkennen. Gleichzeitig kommt migrantenspezifischen Motiven[13] eine höhere Bedeutung zu; sie stehen aber nicht an der Spitze der Wichtigkeit, sondern sind über die Rän-

13 Migrationsspezifische Erwartungen: Türkinnen und Türken helfen, sich in Deutschland zu integrieren; dabei helfen, die türkische Kultur in Deutschland aufrechtzuerhal-

ge verteilt. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass das Engagement der türkischstämmigen Personen in Deutschland überwiegend nicht rückkehrorientiert, aber durchaus mit migrationsspezifischen Erwartungen und Zielen verbunden ist (Halm und Sauer 2005, S. 118f.; Sauer 2011, S. 231f.) (siehe Tabelle 4).

Ein Blick auf die Rangplätze zeigt, dass der soziale Kontakt und die Verbesserung der Lebensbedingungen von türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten in Deutschland heute wesentlich wichtiger sind (jeweils 4 Rangplätze höher), ebenso die Anerkennung (+3 Rangplätze). Weniger wichtig ist hingegen die Vertretung der eigenen Interessen (-9 Rangplätze).

Die vergleichenden Fallstudien zum freiwilligen Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund (Huth 2013)[14] kommen zu dem Ergebnis, dass das gesellige (mit anderen Menschen zusammenkommen, 90,5 %) und das gesellschaftliche Motiv (Gesellschaft im Kleinen mitgestalten, 90,9 %) – wie im Freiwilligensurvey – am wichtigsten sind. Individuelle interessenbezogene Gründe treten dahinter zurück, wobei auch der Erwerb von Qualifikationen durch das Engagement für die Mehrheit der Engagierten ein Motiv darstellt (71,9 %) (Huth 2013, S. 3f.).

Für die befragten türkisch- und russischsprachigen Engagierten steht nicht der Spaß an der Tätigkeit an erster Stelle (im Gegensatz zum Freiwilligensurvey), sondern altruistische, gemeinwohlorientierte und integrative Bedürfnisse, insbesondere die Absicht zur Verbesserung der Lebenssituation von Menschen aus ihrer Herkunftsregion in Deutschland beizutragen. Das Motiv, die Bindung an das Herkunftsland zu bewahren, rangiert der Bedeutung nach am unteren Ende der Skala (ebd., S. 4). Die Ergebnisse korrespondieren somit mit denen der beiden Studien zu Türkischstämmigen.

ten; zur Verbesserung der Lebenssituation von Migranten in Deutschland beitragen; dazu beitragen, die Bindung der Migranten an die Türkei zu erhalten.

14 Eine Kurzfassung der Ergebnisse ist im Mai 2013 im Wegweiser Bürgergesellschaft erschienen (Huth 2013). Die konzeptionell am Freiwilligensurvey orientierte Untersuchung wurde in Nordrhein-Westfalen durchgeführt. 532 freiwillig Engagierte aus der Türkei und dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und Polen wurden telefonisch zu Motivationen, Engagementstrukturen, Zugangswegen und Förderbedarfen ihres Engagements befragt. Darüber hinaus wurden knapp 60 leitfadengestützte (Gruppen-) Interviews mit Engagierten, die selbst oder deren Eltern aus Polen zugewandert sind, durchgeführt.

Tabelle 4 Wichtigkeit verschiedener Erwartungen (Motive) (Mittelwert* und Prozentwerte)

	Türkischstämmige Bundesweit 2004		Türkischstämmige NRW 2010		Gesamtbevölkerung Freiwilligensurvey 2009	
Motiv (Erwartung)	Rang	Mittelwert*	Rang	Mittelwert*	Rang	Mittelwert*
anderen Menschen helfen	1	4,36	1	4,66	2	4,1
Tätigkeit soll Spaß machen	2	4,31	2	4,57	1	4,4
berechtigte eigene Interessen vertreten	3	4,15	12 ↓	3,80	8	2,9
eigene Kenntnisse und Interessen erweitern	4	4,13	4	4,35	5	3,7
Türkinnen und Türken helfen, sich in Deutschland zu integrieren	5	4,09	—	—	—	—
eigene Verantwortung und Entscheidungsmöglichkeiten haben	6	4,09	6	—	6	3,5
etwas für das Gemeinwohl in Deutschland tun können	7	4,09	8	4,12	3	4,0
mit sympathischen Menschen zusammenkommen	8	4,09	3 ↑	4,48	4	4,0
dabei helfen, die türkische Kultur in Deutschland aufrechtzuerhalten	9	4,04	7	4,13	—	—
zur Verbesserung der Lebenssituation von Migranten in Deutschland beitragen	10	3,94	5 ↑	4,32	—	—
eigene Probleme selbst in die Hand nehmen und lösen können	11	3,89	10	4,06	—	—
dazu beitragen, die Bindung der Migranten an die Türkei zu erhalten	12	3,68	11	3,88	—	—
für Tätigkeit Anerkennung finden	13	3,68	9 ↓	4,07	7	3,1
Tätigkeit soll für eigene berufliche Möglichkeiten etwas nutzen	14	3,58	13	3,22	—	—

Mittelwert auf einer 5-stelligen Skala: 1 = unwichtig, 5 = sehr wichtig. Je höher der Mittelwert ist, desto wichtiger ist die Erwartung.
Quellen: eigene Zusammenstellung der Tabellen, aus: Halm und Sauer 2005, S. 118; Sauer 2011, S. 231; Gensicke 2010, S. 26. Migrationsspezifische Erwartungen sind kursiv gesetzt; „—“ = nicht erfragt.

Fazit: Die beiden hier fokussierten Studien (Halm und Sauer 2005/2007; Sauer 2011) kommen zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass die Beteiligung in eigenethnischen Kontexten dann besonders häufig erfolgt, wenn keine deutschen Alternativen existieren (Religion, Kultur) oder der Zweck migrationsspezifisch ist. Dabei richten sich migrationsspezifische Interessen primär auf das Leben in Deutschland und stehen nicht an der Spitze einer Rangliste von Motiven. Der Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit wirkt sich tendenziell positiv auf Beteiligung, Engagement und dem Interesse daran aus. Zudem wird das freiwillige Engagement mehrheitlich von außen angestoßen und erfolgt in den seltensten Fällen eigeninitiativ (Halm und Sauer 2005, S. 106; Sauer 2011, S. 228, 257). Offensichtlich bestehen beim Übergang von der *Beteiligung* zum *Engagement* bei den türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten Hemmnisse, denn das Problem ist nicht die mangelhafte Beteiligung, sondern die Aktivierung und Motivierung der türkischstämmigen Menschen zur Übernahme von Aufgaben und Verantwortung (Halm und Sauer 2005, S. 71; Sauer 2011, S. 209). Damit wird ein erhebliches, nicht ausgeschöpftes Potenzial für Engagement ausgemacht, das durch eine persönliche Ansprache bereits Engagierter sowie durch Informations- und Beratungsstellen aktiviert werden könnte (Halm und Sauer 2005, S. 108; Sauer 2011, S. 230).

3 Religiöses Engagement in Spannungsfeldern und zivilgesellschaftliche Bezüge

Wie bereits deutlich geworden ist, steht das Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere bei Muslimen, mehr als in der autochthonen Gesellschaft im Zusammenhang mit der Religionsausübung. Im Migrationskontext kommt es in einer westlich-christlich geprägten Gesellschaft häufig zu einer verstärkten identitätsstabilisierenden (Rück-)Besinnung auf die Religion und die religiöse Erziehung durch die Sozialisationsinstanzen, das heißt die Vermittlung von religiösen Werten, Normen und Traditionen besitzt eine hohe Bedeutung (Aygün 2010, S. 51; Kranacher 2001, S. 79). Im Alltag praktiziertes Engagement ist somit häufig auch als religiös begründet zu verstehen und auf konfessionell verankerte, herkunftslandspezifische Solidaritäts- und Reziprozitätsnormen zurückzuführen.[15] In der muslimischen Gemeinschaft besteht zudem ein anderes Wohl-

15 Zitate aus der Gruppendiskussion mit Mitgliedern eines Moscheevereins im Rahmen des ersten Dialogforums der Zweiten Engagementberichtskommission in Frankfurt am Main: „Ich muss meine Nachbarn respektieren, weil mein Glaube mir das so vorgibt“ [Bezugnahme auf einen Nachbarschaftshadith; Koran und Sunna (die prophe-

fahrtsverständnis. Soziale Probleme und Herausforderungen werden als Prüfung Gottes aufgefasst (Koran, Sure 2:155). Im gemeinschaftlichen Leben wird die finanzielle und soziale Unterstützung von Notleidenden als religiöse Pflicht verstanden. Für die sozialen Hilfeleistungen (z. B. Spenden, Pflege, Kinderbetreuung) sind individuelle Akteure oder die kleinsten Einheiten der muslimischen Gemeinschaft wie Familien, Nachbarschaft oder Moscheegemeinde verantwortlich – nicht notwendigerweise in institutionalisierten Formen. Der sogenannten „Dienst am Menschen" wird hauptsächlich ehrenamtlich geleistet, was insbesondere von älteren Muslimen erwartet wird, häufig aber auch zu Überforderungen führt. Letzteres verdeutlicht auch, warum in den rund 2.350 Moscheegemeinden in Deutschland freiwilliges Engagement weit verbreitet und hinsichtlich der Gewährleistung alltäglicher Arbeitsroutinen sowie Angebotsbereitstellungen eine tragende Säule ist (Halm et al. 2012, S. 421; Halm und Sauer 2015). Da das Engagement als Teil der Religionsausübung verstanden wird („ad maiorem Dei gloriam" oder „fisabilillah")[16] und geteilte Glaubens- und Wertevorstellungen ein wesentliches Fundament für gegenseitiges Vertrauen bilden, gelingt es religiösen Gemeinschaften scheinbar in besonderem Maß, Menschen anzusprechen und für ein Engagement zu gewinnen (Schumacher und Huth 2013, S. 37). Dabei sind Männer und Frauen in unterschiedlichen Rollen gleichermaßen beteiligt (Borchard und Ceylan 2011).[17]

Für die muslimische Bevölkerungsgruppe wird mit einem Anteil von knapp 5 Prozent der Gesamtbevölkerung in Deutschland eine hohe religiöse Vitalität festgestellt (Pollack und Müller 2013, S. 33). Im öffentlichen Diskurs kommt ihr erhöhte Aufmerksamkeit zu. Gründe hierfür sind eine empfundene kulturelle „Fremdheit", eine vielfach vermutete Gewaltbereitschaft einiger politisch radikaler Vertreter sowie angenommene Differenzen zwischen muslimischen und nicht muslimischen Sichtweisen auf bestimmte Fragen der Zivilgesellschaft. Nicht zu-

tische Tradition) empfehlen die Pflege einer guten Beziehung zu Nachbarn, die ein wichtiges Element islamischen Gesellschaftsdenkens darstellt]; „Ich bin einfach so erzogen. […] Das ist normal, dass die Nachbarn auf mein Kind aufpassen. […] Bei uns ist das normal, dieses Gegenseitig-Helfen."

16 „Alles zur größeren Ehre Gottes" oder „im Namen Allahs".

17 Der Freiwilligensurvey 2014 stellt für die islamischen im Vergleich zu den christlichen Religionsgemeinschaften einen deutlich geringeren Anteil freiwillig Engagierter fest (26,5 %; Katholische Kirche: 48,6 %; Evangelische Kirchen: 49,4 %). Begründet werden die niedrigeren Quoten mit der geringen Vernetzung der muslimischen Vereine mit staatlichen und öffentlichen Akteuren sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen (Vogel und Hameister 2016). Die informellen „unsichtbaren" Engagementstrukturen im Inneren der Moscheevereine bedürfen zukünftig weiterer wissenschaftlicher Beachtung.

letzt sind Personen muslimischen Glaubens aufgrund anhaltender Terroranschläge islamistischer Gruppierungen verstärkt in den Fokus der deutschen und internationalen Öffentlichkeit geraten. In Gemeinden gelebte Religiosität der Muslime wird seitdem tendenziell mit Misstrauen und Skepsis, als Integrationshindernis und Bedrohung wahrgenommen. Häufig wird der Verdacht geäußert, dass die islamische Religionszugehörigkeit mit der Fixierung auf Selbsterhalt durch (institutionalisierte) Reproduktion von zum Teil mit der freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung nicht kompatiblen Werten und Normen aus dem Herkunftskontext der Etablierung parallelgesellschaftlicher Strukturen diente.[18] In solchen Kontexten entstehendes, sich vorsätzlich abschottendes Engagement ist den unzivilen, „dunklen Seiten" der Zivilgesellschaft (Roth 2004) zuzuordnen.

Derlei Annahmen wurden stark genährt durch das islamisch-fundamentalistische Phänomen des Salafismus und die Zunahme seiner gewaltbereiten Anhänger weltweit und in Deutschland in den vergangenen Jahren (Ceylan und Jokisch 2014). Mit ihrem exklusiv-religiösen Absolutheitsanspruch propagieren radikale dschihadistische Salafisten dichotome Welt- und Feindbilder und den Krieg gegen „die Ungläubigen"; als terroristische und antidemokratische Gruppierungen missachten sie bewusst die der (Zivil-)Gesellschaft zugrunde liegenden Normenkonformität (Rechtsstaatlichkeit, Gewaltfreiheit, Toleranz) und versuchen sie zu unterwandern. Zudem haben viele Menschen begründete Angst davor, dass Anschläge von Anhängern der brutalen und international agierenden Terrorgruppe Islamischer Staat (IS) auch die liberale, zivile Gesellschaft der Bundesrepublik treffen werden. Mit ihrer „reinen" Lehre von Gut und Böse wollen sie in pluralen Gesellschaften Grauzonen zerstören, die Gesellschaften in zwei Lager spalten: das der „Ungläubigen" und das der wahren Dschihadis. Dieses bedeutet eine grundlegende Kampfansage an die Lebensform vieler und der Mehrheit der Menschen muslimischen Glaubens. Dabei besteht die Gefahr, dass in der Wahrnehmung vieler Menschen in Europa die Trennung zwischen der Religion Islam und der per se nicht widerlegbaren Kriegsideologie Islamismus weiter verwischt.

Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, dass Religion nicht zwangsläufig ein Förderfaktor für ein in die Gesellschaft wirkendes Engagement ist. In unter-

18 In diesem Zusammenhang weisen Migrationsforscher darauf hin, dass hinter den spezifischen Religionspraktiken von Menschen mit Migrationsgeschichte nicht primär Separationsanliegen stehen müssen. Bestimmte Formen der Religionsausübung (wie etwa das tägliche Gebet sowie das Fasten gläubiger Muslime) haben vielfach die Binnengruppe als erleichternde und motivierende Bedingungen, wobei diese Praxis die Gruppenidentität stärkt und bewahrt. Spirituelle Angebote, die für die individuelle Lebensgestaltung und psychische Stabilität elementar sind, sind insofern kulturell nicht beliebig übertragbar (Uslucan et al. 2015).

schiedlichen konfessionellen Kontexten gelebte religiöse Orientierungen und Wertvorstellungen können rein binnenorientiert, bewusst auf Exklusion, antidemokratisch oder gewaltbereit ausgerichtet sein, sich aber auch auf den öffentlichen Raum beziehen und zivilgesellschaftliche Qualität gewinnen. Ob Religiosität eine Ressource oder Barriere für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und Integrationsprozess darstellt, ist abhängig von ihrer jeweiligen Ausprägung und mithin nicht pauschal zu entscheiden.

Empirische Untersuchungen zum Verhältnis von Zivilgesellschaft und Religion und zur Frage, inwieweit Religion einen wesentlichen Beitrag zur Bildung von Sozialkapital („faith-based social capital") leisten kann, werden im internationalen wie auch im deutschsprachigen Kontext verstärkt aufgegriffen (Borutta 2005). Die Ergebnisse von Studien zur Wechselbeziehung zwischen Zivilgesellschaft und Religion – bzw. dem Islam im Speziellen – präsentieren uneindeutige, zum Teil widersprüchliche Ergebnisse und verdeutlichen ihre jeweilige Abhängigkeit von kontextspezifischen Ausprägungen des Verhältnisses von Zivilgesellschaft, Religion und politischem System.[19] Die Verflochtenheit von Zivilgesellschaft und Religion ist mithin ambivalent (Abschnitt 8.3).

Insgesamt deuten Ergebnisse für den deutschen Kontext auf eine tendenziell eher kontraproduktive Rolle der Religion des Islam für zivilgesellschaftliche Aktivitäten in der Aufnahmegesellschaft hin. So zählt zu den wesentlichen Ergebnissen der Studie *Muslimisches Leben in Deutschland* (2009), dass Muslime wie auch andere Religionsangehörige, die eher selten an religiösen Veranstaltungen teilnehmen, die häufigsten Kontakte zu Deutschen aufweisen, regelmäßige muslimische Gottesdienstbesucher hingegen die geringsten Kontakte haben (Haug et al. 2009, S. 164). Als möglichen Grund führen die Autorinnen die Abwesenheit von Deutschen bei (islamisch-)religiösen Veranstaltungen an (ebd., S. 165). Der Religionsmonitor verzeichnet für christliche religiös gebundene Personen im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt eine deutlich höhere Engagementbereitschaft[20] und Quote zwischenmenschlichen Vertrauens. Für die Muslime werden mit 0,25 Prozent Engagierter hingegen ein besonders geringer Engagementzu-

19 Aufgrund unterschiedlicher Operationalisierungen von (religiösem) Sozialkapital ist eine Vergleichbarkeit der Untersuchungen nicht gewährleistet. Das jeweils angewandte Erhebungsdesign bestimmt generell Ergebnisse, mit denen zunächst vorsichtig umgegangen und deren Belastbarkeit und Repräsentativität im Einzelfall überprüft werden müssen.

20 35 Prozent der befragten Deutschen geben an, sich außerhalb von Familie und Beruf in freiwillig übernommenen Funktionen zu engagieren. Unter den sich als ziemlich oder sehr religiös Bezeichnenden tun dies 49 Prozent, unter denen, die sich als gar nicht oder wenig religiös verstehen, hingegen nur 29 Prozent. Diejenigen, die dem Christen-

spruch und auch für das zwischenmenschliche Vertrauen unterdurchschnittliche Werte festgestellt (Pollack und Müller 2013, S. 48). Die Ursache für die geringe Sozialkapitalausstattung der Muslime wird in einem „kollektivistische[n] Familialismus" vermutet, der verwandtschaftliche Beziehungen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten vorziehe. Zudem könne sich der Aufbau starker identitätsstabilisierender Beziehungen innerhalb der eigenen Gruppe negativ auf Außenkontakte und die Entwicklung von Vertrauen in die Gesamtgesellschaft auswirken (ebd., S. 49f.).

Unabhängig von derlei (Negativ-)Befunden verstehen sich Muslima und Muslime in Deutschland auch als selbstbewusste Akteure und Mitgestalter der Zivilgesellschaft. Letzteres zeigt auch die Einrichtung der Deutschen Islam Konferenz (DIK), auf deren Agenda für das Jahr 2014/15 die Beratungen zur Gründung eines islamischen Wohlfahrtsverbandes durch einen zentralen islamischen Träger standen. Auch Teile der muslimischen Jugend reflektieren kritisch und selbstbewusst die deutsche (Zivil-)Gesellschaft. So handelt es sich etwa beim Rat muslimischer Studierender & Akademiker e. V. (RAMSA) um einen Zusammenschluss, der Studierende an über 35 Standorten im gesamten Bundesgebiet zusammenführt, sich auf Basis des Leitbildes eines guten (überkonfessionellen) Zusammenlebens und Austausches als Ansprech- und Kooperationspartner für staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure versteht und durch die vereinseigene Akademie ehrenamtliche Mitarbeitende und Mitglieder fort- und weiterbildet.[21]

3.1 Herausforderungen und Perspektiven

Die wachsende religiöse (soziale und kulturelle) Heterogenität der deutschen Gesellschaft fordert heraus und wirft grundsätzliche Fragen auf: Welcher Wertekonsens kann in einer pluralen Gesellschaft mit dem Nebeneinander unterschiedlicher Überzeugungen, Lebensweisen, Weltbilder, Wahrheitsansprüche, Wertorientierungen gelten? Für den Zusammenhalt einer pluralistischen Gesellschaft bedarf es gemeinsamer Übereinstimmungen, Maßstäbe, Werte und Normen – eines ge-

tum angehören, engagieren sich zu 39 Prozent, die Konfessionslosen nur zu 28 Prozent (Pollack und Müller 2013, S. 48).

21 Zu der Vision der Mitglieder gehört, auf Basis des Leitbildes eines guten (überkonfessionellen) Zusammenlebens und Austausches die Gesellschaft zum Positiven zu verändern und dieses „in selbstverständlichem Selbstbewusstsein, institutioneller Gleichberechtigung, gesellschaftlicher Anerkennung, akademischer Partizipation und geschwisterlicher Unterstützung zu verwirklichen" (www.ramsa-deutschland.org/vision). Vgl. auch die Initiative „Zahnräder"-Netzwerk oder die Jugendgruppe „JUMA – Jung. Muslimisch. Aktiv" (RAA Berlin o. J.).

meinsamen Kerns, der die Werte enthält, deren Verwirklichung von jedermann vorausgesetzt werden muss. Für diesen in meinungspluralistischen Demokratien benötigten sozialen Kitt und Wertekonsens wird in der Religionssoziologie das in den USA entwickelte Konzept der Zivilreligion als funktionales Äquivalent für traditionelle Religionen stark gemacht. Robert N. Bellah (1986) zufolge basiert es auf der Einbettung religiöser Normen in die politische Kultur eines Landes und auf kulturhistorisch verankerten (häufig durch Religionen offerierten) Gemeinschaftselementen. Fraglich bleibt dabei, wie sich trotz unterschiedlicher religiöser Überzeugungen eine gemeinsame Zivilreligion ausbilden kann. Das prominente Böckenförde-Paradoxon[22] besagt, dass das ethisch-moralische Fundament, die normativen Grundlagen des religiös und weltanschaulich neutralen, demokratischen Staates jenseits staatlicher Verantwortung liegen, in Teilen eben auch bei Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften. Der Einbezug bzw. die Anerkennung von Religion und ihren Einflüssen im staatlichen und öffentlichen Bereich wird durch das Religionsverfassungsrecht des Grundgesetzes ermöglicht, und der Anspruch von Nicht-Christen auf (religiöse) Gleichbehandlung ist daher durchaus berechtigt. In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch die Frage, ob und inwieweit das in Deutschland existierende Staat-Kirchen-Verhältnis den mit der Etablierung neuer Religionsgemeinschaften entstehenden Herausforderungen entsprechen und wie sich (neue) Formen religiöser, insbesondere islamischer, Selbstorganisation unter den Rahmenbedingungen des säkularen Rechtsstaats herausbilden können.[23] Dabei sind die Anforderungen an die Selbstorganisation der Muslime keine unüberbrückbaren Barrieren: Sichergestellt sein muss, „dass es sich um eine Kooperation von Religion und Staat handelt, deren Inhalt von den Gläubigen selbst getragen wird“ (Langenfeld 2013, S. 1f.).

Es ist zu resümieren, dass der Religion als potenzielle Ressource bürgerschaftlichen Engagements in einer pluralisierten, weltanschaulich und religiös vielfältigen (Zivil-)Gesellschaft ein hoher, zunehmend bedeutsamer Stellenwert zukommt.

22 „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“ (Böckenförde 1976, S. 60).

23 Der Begriff der Religionsgemeinschaft ist Schlüsselbegriff des deutschen Religionsverfassungsrechts, gesetzlich nicht definiert, rechtsformunabhängig und offen für alle religiösen Bekenntnisse, wobei die mit ihr geforderte institutionelle Struktur Muslime aufgrund des islamischen Selbstverständnisses vor Probleme stellt. Der Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäß Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 137 Abs. 5 WVR stattet die Religionsgemeinschaft mit besonderen Rechten aus und wird ihr gewährt, wenn sie durch ihre Verfassung und die Anzahl ihrer Mitglieder die Gewähr auf Dauer bietet. An der Erfüllung letzterer und weiterer Voraussetzungen sind die heterogenen Gruppen von Muslimen in Deutschland bislang weitgehend gescheitert.

Dieser ist insbesondere auch im Kontext des demografischen Wandels, den daraus resultierenden sozialstaatlichen Herausforderungen und Debatten um Professionalität und Ehrenamt, zum Beispiel im Gesundheitswesen, zu betrachten, von denen die großen christlichen Wohlfahrtsverbände Diakonie und Caritas (zukünftig evtl. auch entsprechende islamische Organisationen) direkt betroffen sind bzw. sein werden. Jenseits der Forschungskonzentration auf das Christentum, diesbezüglich festzustellender Desiderate und ambivalenter Befunde ist hinsichtlich der Kontroversen um die Rolle von Religion in der Zivilgesellschaft interessant, welche (historisch verwurzelten) Formen gemeinwohlorientierten Denkens bzw. Vorstellungen von freiwilligem gesellschaftlichen Engagement in Religionen und Kulturen (Zivilisationen) auch außerhalb des Abendlandes festzustellen sind. Diese nachzuvollziehen würde auch ein besseres Verständnis für traditionelle Muster des Ehrenamts und der Gemeinnützigkeit unter Muslimen in Deutschland ermöglichen und Bedarfe, Herausforderungen und Chancen muslimischen Ehrenamtes in Deutschland konkretisieren helfen. Aufgrund ihrer Umstrittenheit bedarf es einer weiteren Klärung intentionaler und motivationaler Zusammenhänge.

4 Sozialstrukturelle und weitere Faktoren als engagementrelevante Voraussetzungen

Lebenslagen und sozialstrukturelle Faktoren (wie sozialer Status, Alter, Geschlecht) fungieren generell als Prädiktoren für das Engagement von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Wesentliche Erklärungsfaktoren für Engagementbereitschaft stellen der Erwerbsstatus und das Bildungsniveau einer Person dar. Studien belegen, dass Engagement und Aktivitätswerte mit zunehmendem Einkommen und Bildungswerten steigen. Zudem sind Differenzen hinsichtlich des Alters und Geschlechts zu beobachten. Für Autochthone und Allochthone gelten somit grundsätzlich dieselben persönlichen engagementbegünstigenden Bedingungen (Bildung, Erwerbstätigkeit, Lebensalter etc.), allerdings liegen solche als förderliche Voraussetzungen bei Menschen mit Migrationshintergrund seltener vor als im deutschen Durchschnitt, was zu einer niedrigeren Engagementquote führt. So belegt die dritte Welle der Zeitverwendungsstudie des Statistischen Bundesamts (Erhebung 2012/13) erneut, dass unter Bedingungen, die auf prekäre Lebensverhältnisse schließen lassen, Engagementquoten deutlich niedriger ausfallen als im Durchschnitt. Von solchen Lebensverhältnissen betroffen sind insbesondere Arbeitslose, Alleinerziehende und Personen mit Migrationshintergrund (Blinkert 2015). Der Freiwilligensurvey 2014 konstatiert eine kumulative Wirkung sozioökonomischer Faktoren (schulische/berufliche Bildung, Erwerbsstatus, sub-

jektive Einkommenssituation) auf das freiwillige Engagement: Die Engagementbereitschaft sinkt bei einer ungünstigen Ressourcenausstattung (z. B. niedriger Bildungsstatus, Arbeitslosigkeit) und steigt, wenn förderliche Ressourcen zusammenkommen. Auch die Haushaltskonstellation generiert förderliche und hinderliche Gelegenheiten für freiwilliges Engagement (Simonson und Hameister 2016).

Es ist somit von einer sozialen Polarisierung des Engagements auszugehen. Zur Gruppe der im Engagement Benachteiligten gehören auch Menschen mit Migrationshintergrund. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Bildungsniveau und die Bildungsbeteiligung der jungen Menschen mit Migrationshintergrund trotz Verbesserungen nach wie vor deutlich hinter dem Bildungsstand und der Bildungsteilhabe von einheimischen jungen Menschen zurückbleiben (BMFSFJ 2013, S. 237).

Bildungschancen und Bildungsbeteiligung: Der demografische Wandel und die anhaltende Flüchtlingsdynamik sorgen für veränderte Rahmenbedingungen sowie neue bildungspolitische Heraus- und Anforderungen. Ein insbesondere in den jüngeren Altersgruppen wachsender Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund wird Bildungseinrichtungen von Kindertagesstätte über Schule bis hin zur Berufsbildung zukünftig herausfordern, denn die Zielgruppen werden immer heterogener werden.

Für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ist die Erhöhung ihrer Bildungschancen und Bildungsbeteiligung eine wesentliche Voraussetzung. Denn Bildung ist ein essenzieller Faktor für gesellschaftliche Teilhabe und den Zugang zum Arbeitsmarkt; Bildungsabschlüsse sind generell hochbedeutsam für individuelle Lebenschancen und -verläufe (Berngruber et al. 2012, S. 54). Die Lebenschancen eines jungen Menschen und seine gesellschaftliche Platzierung im weiteren Leben hängen wesentlich von seiner sozialen Herkunft ab (ebd., S. 65): Zentral ist die familiäre soziale, kulturelle und finanzielle Kapitalausstattung (BMFSFJ 2013, S. 40). Die (inter-)nationale Bildungsforschung zeigt, dass insbesondere Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund von ungleichen Bildungschancen betroffen sind. Sie besuchen häufiger Förder- und Hauptschulen, seltener Gymnasien und haben insgesamt einen eingeschränkt(er)en Zugang zu statushöheren Schulen als Altersgleiche ohne Migrationshintergrund. Als problematisch erweist sich dabei die Tatsache, dass sich in den letzten Jahren in einigen Regionen die sozialen Disparitäten verfestigt haben (ebd., S. 365) und die Ungleichheiten nicht nur herkunfts-, sondern teilweise auch institutionell bedingt sind.

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund wachsen in Deutschland deutlich häufiger in prekären Lebenssituationen auf als Kinder und Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Sie sind überdurchschnittlich häufig drei Arten von Risikolagen ausgesetzt, die kumulieren können: Niedriges Bildungsniveau, Ein-

kommensarmut und/oder Erwerbslosigkeit der Eltern sind aufgrund mangelnder Unterstützungsmöglichkeiten und entwicklungsförderlicher Aktivitäten in der Familie Prädiktoren für mögliche ungünstige Entwicklungs- und Bildungsprozesse von Kindern (AGBB 2014, S. 23). Dabei stellt der Migrationshintergrund als solcher keine Risikolage dar, vielmehr treten bei Personen mit Zuwanderungsgeschichte spezifische Härten überproportional häufig auf, wobei je nach Herkunftsregion deutliche Unterschiede zu verzeichnen und die jeweiligen Situationen differenzierter zu betrachten sind. Während etwa Kinder von Eltern türkischer Herkunft zu 51 Prozent einem Bildungsrisiko ausgesetzt sind, sind es bei Kindern aus sonstigen ehemaligen Anwerbestaaten 31,5 Prozent. Kinder aus den EU-27-Staaten (ohne Deutschland) liegen mit 11,2 Prozent auf dem Niveau von Deutschland insgesamt (ebd.).[24]

Die Bildungsbeteiligungsquote der 16- bis unter 30-Jährigen mit Migrationshintergrund hat sich seit 2005 kontinuierlich erhöht und im Generationenverlauf finden Angleichungsprozesse statt. So unterscheidet sich die dritte Generation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, die sich langfristig in Deutschland etabliert hat, nur unwesentlich von Personen ohne Migrationshintergrund und von Personen der zweiten Generation mit einem in Deutschland geborenen Elternteil (Berngruber et al. 2012, S. 61f.). Dennoch ist der Bildungsstand von Menschen mit Migrationshintergrund – mit großen Unterschieden nach Herkunftsregion – auf einem deutlich geringeren Niveau angesiedelt als bei Autochthonen. Dies spiegelt sich in einem höheren Anteil der Personen ohne allgemeinbildenden oder beruflichen Abschluss (Abbildung 5) sowie geringerer Anteile der Personen mit Hochschulreife und -abschluss (AGBB 2014, S. 40f., 235).

24 Hinsichtlich der Bildungs- und Engagementförderung ist der Befund interessant ist, dass Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern und Fünftklässler mit Migrationshintergrund häufiger informelle Nachhilfeformen von Geschwistern und Freunden in Anspruch nehmen (AGBB 2014, S. 84f.). Siehe zum Thema Engagementförderung von Personen mit Zuwanderungsgeschichte im schulischen Kontext auch den Abschnitt 5.

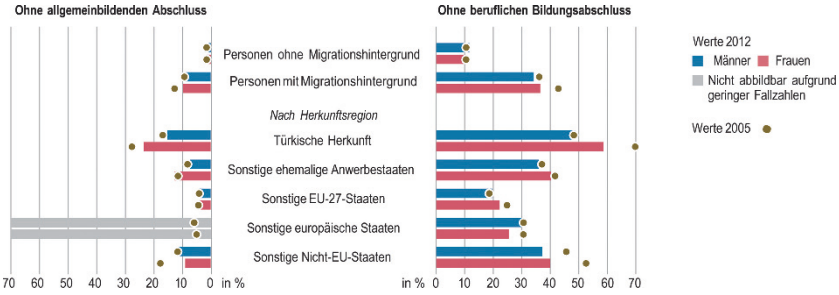


Abbildung 5 Anteil der 30- bis unter 35-Jährigen, die über keinen allgemeinen bzw. beruflichen Bildungsabschluss verfügen, 2005 und 2012 nach Geschlecht und Migrationshintergrund (in %)

Quelle: AGBB 2014, S. 235; Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus.

Nachweis besteht darüber, dass Personen mit Migrationshintergrund generell deutlich schlechtere Erwerbschancen haben als Personen ohne Migrationshintergrund. Insbesondere höher qualifizierte Personen (Fachschul- und Hochschulabschluss) mit Migrationshintergrund haben größere Nachteile am Arbeitsmarkt (AGBB 2012, S. 201) aufgrund von Diskriminierung. Eine stärkere Weiterbildungsteilnahme der Gruppen mit Migrationshintergrund, insbesondere in der betrieblichen Weiterbildung, konnte bislang nicht erreicht werden (ebd., S. 144). Dem gegenüber steht das wachsende Phänomen von jungen Bildungsaufsteigern aus Migrantenmilieus, die hoch motiviert und ambitioniert sind und mithin erfolgreiche Bildungskarrieren absolvieren – trotz oftmals geringer familiärer Kapitalausstattung, mangelnder Unterstützungsmöglichkeiten bzw. entwicklungsförderlicher Aktivitäten in der Familie (Vorstand IMIS 2016; El-Mafaalani 2012, 2014).

Herausforderungen: Die Befunde zur Lage von Menschen mit Migrationshintergrund zeigen, dass das Bildungssystem hinsichtlich der Abschaffung persistenter Chancenungleichheiten sowie der Minderung von Disparitäten in den Schullaufbahnen und in der Weiterbildung auch mit Blick auf die soziale sowie ökonomische Relevanz verstärkt Arbeit zu leisten hat. Dabei stellen die Erleichterung von Anerkennungsverfahren im Ausland erworbener Berufsabschlüsse sowie der Abbau struktureller Diskriminierung in Bildungseinrichtungen und am Arbeitsmarkt zwecks Sicherung des Arbeitskräftepotenzials zwei zentrale Aufgaben dar.

In der Debatte wird häufig der Migrationshintergrund oder -status in defizitärer Perspektive als Ursache für soziale Probleme und niedrigere Engagementquoten angeführt. Zukünftig sollte auf solche Komplexitätsreduktionen verzichtet und

eine sachliche politische und öffentliche Thematisierung das Ziel sein, indem die Interdependenz von sozioökonomischen, milieubedingten und migrationsspezifischen Einflussfaktoren differenziert analysiert wird.

Mit Blick auf die durch die Engagementforschung kontinuierlich belegte positive Korrelation von Bildungsniveau und Engagementbeteiligung in sozialen und politischen Bereichen ist bei Personen mit prekären Lebensperspektiven und gering Qualifizierten von einer schwachen zivilgesellschaftlichen Integration auszugehen. Dadurch wird nochmals die hohe Relevanz der Förderung der Bildungsbeteiligung bzw. der Steigerung des Bildungsniveaus von (bildungs-)benachteiligten Personen mit Migrationshintergrund unterstrichen. Deren Defizite sowie Fähigkeiten und Bedürfnisse müssen in der Bildung, Betreuung und Erziehung – einer frühen (alltagsintegrierten sprachlichen) Förderung – als zentrale Gelingensbedingung für Chancengerechtigkeit frühzeitig berücksichtigt werden. Hierfür muss qualifiziertes pädagogisches Personal gewährleistet werden. Darüber hinaus stellt sich die entscheidende Frage, an welchen Orten und auf welche Weise Bildungs- und Beteiligungsangebote an zivilgesellschaftlichen Strukturen ansetzen können und ob auch hier strukturelle Benachteiligungen, etwa durch Bildungseffekte, wirksam sind.

5 Engagementförderung und Schule: Potenziale und Erfordernisse[25]

Da Schule im Rahmen der Schulpflicht alle Kinder und Jugendlichen erreicht, ist sie potenziell ein prädestinierter Ort, an dem sich unterschiedliche Engagementvoraussetzungen von Jugendlichen inklusive deren Eltern nivellieren lassen. Bei Einbindung in stark institutionalisierte Kontexte können sich Differenzen im Engagement erheblich reduzieren und sogar auflösen (Picot 2011, S. 23). Es lässt sich also annehmen, dass sich Engagementförderung in der Schule auch mit Blick auf Jugendliche mit Migrationshintergrund als besonders effektiv erweisen dürfte. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass Maßnahmen an allen Schulformen – und nicht nur statushöheren – vorgehalten werden, da die Interdependenz von Migrationshintergrund, Bildungsstand und fehlendem Engagement ansonsten verstärkt wird (Halm und Amberge 2015). Bei der Sichtung implementierter Programme der Engagementförderung im schulischen Kontext – außerschulische Aktivitäten inbegriffen – lassen sich gemeinhin keine spezifischen Strategien zur

25 Siehe zu diesem Thema auch das Kapitel „Engagement und Bildung“ im Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2017).

Gewährleistung der gleichberechtigten Teilnahme von Kindern und Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte identifizieren. Die Entwicklung von derlei Praktiken wie auch die Ausweitung diesbezüglicher Evaluationen werden jedoch empfohlen (ebd.).

Wenngleich dem Engagement als Bildungs*ziel* und Bildungs*ort* (Olk 2007) bereits im frühen Alter eine zusehends höhere Bedeutung beigemessen wird, ist eine (curriculare) Berücksichtigung in der Schule keine Selbstverständlichkeit (Hartnuß und Heuberger 2010). Aufgrund einer verkürzten Schullaufbahn (achtjähriges Gymnasium – G8) und der Einführung von Ganztagsschulen scheint aufgrund verknappter Zeitressourcen zwischen dem Schulalttag und freiwilligem Engagement vielmehr ein Konkurrenzmoment zu bestehen. Eine wesentliche Voraussetzung für die Aufnahme eines Engagements im schulischen Kontext ist die Wahrnehmung von Mitwirkungsmöglichkeiten. Diese können sich innerhalb der Schule in selbstorganisierten Strukturen – etwa in der Rolle eines Klassen-/Schulsprechers oder Schülerrats – realisieren (Rauschenbach 2013, S. 33). Darüber hinaus gibt es zunehmend pädagogische Konzepte, die die Jugendlichen zum Einsatz für andere in und für ihre(r) Schule animieren sollen. In diesem Zusammenhang ist der Ansatz der „peer education" zu nennen (Heyer 2010), auf dessen Basis unterschiedlich komplexe und weitgehend positiv evaluierte Projekte wie Mentoren- oder sogenannte „Buddy"-Programme mit der Zielsetzung der Kompetenzvermittlung (soziales Lernen) entwickelt werden (Halm und Amberge 2015). Offen bleibt bei diesen Ansätzen allerdings häufig die mit ihnen primär verfolgte Intention: Wird die Generierung von freiwilligem Engagement sui generis verfolgt oder dient letztere eher der Schaffung eines positiven Schulklimas, der Bewältigung konkreter Problemlagen und als Mittel um andere Schul- und Bildungsziele zu erreichen? Es ist davon auszugehen, dass die Engagementförderung eine unter vielen Zieldimensionen darstellt (Halm und Amberge 2015). Hinsichtlich der „Buddy"- und Mentorenprogramme sind in Deutschland zudem keine Strategien bekannt, die dezidiert Personen mit Zuwanderungsgeschichte als besondere Zielgruppe in den Blick nehmen. Die Evaluation von Buddy-Projekten an niedersächsischen Schulen ergab jedoch, dass der implementierte Ansatz sowohl Chancen als auch Risiken birgt: Hinsichtlich der Auswahlkriterien und des Migrationshintergrundes können soziale Ressourcen, Probleme, Vorerfahrungen und Kompetenzen selektiv und damit exkludierend wirken (Goldenbaum et al. 2008, S. 17).

Darüber hinaus existieren in Lehrplänen aufgenommene engagementfördernde Schulprojekte, an denen verbindlich teilzunehmen ist und daher zu fragen wäre, ob sie mit der Eigenlogik *freiwilligen* Engagements kompatibel sind. Kompetenzerwerb und das Erlernen von Verantwortungsübernahme sollen den Weg zur Übernahme freiwilliger Aktivitäten im Biografieverlauf ebnen. So ist in Ba-

den-Württemberg seit 2004/2005 das „Themenorientierte Projekt Soziales Engagement“ („TOP SE“) verbindlicher Bestandteil des Lehrplans an Realschulen, in dessen Rahmen ein Projekt (auch außerschulisch) eigenverantwortlich erarbeitet, Patenschaften für jüngere Schülerinnen und Schüler, Ordnerdienste in den Pausen, Streitschlichtung, Schulwegbegleitung, Sanitätsdienst sowie Sport- und Musikmentoring übernommen werden sollen (Recknagel-Saller 2013, S. 173f.). „TOP SE“ verfolgt einen herkunftsneutralen Ansatz, ist allerdings nur an bestimmten Schulen implementiert und kann Einwandererjugendliche mithin überproportional ein- oder ausschließen. Dieses kann sich auch beim „Service Learning“, bei dem schulische Bildungsziele fast überwiegend vermittels außerschulischen Engagements verfolgt werden und an dem verbindlich teilzunehmen ist, als relevant erweisen. Halm und Amberge (2015) zufolge sind die Einbindung von Migrantenjugendlichen sicherstellende Strategien „aber nicht offensichtlich redundant: Bei den verpflichtenden Schulprojekten, die Engagement außerhalb der Schule generieren, stellt sich mit Blick auf das Ziel der Förderung freiwilligen Engagements die Frage der Nachhaltigkeit und diesbezüglicher eventueller Unterschiede je nach Herkunft der Schüler; ebenso stellt sich bei Projekten, die von vornherein lediglich Gelegenheitsstrukturen schaffen, die Frage der Herkunftsselektivität. Welchen nachhaltigen Beitrag leisten solche Projekte tatsächlich, um die Unterschiede in der freiwilligen Engagementquote von Autochthonen und Allochthonen einzuebnen?“ (ebd.). Hinsichtlich dieser offenen Fragen und insbesondere derjenigen nach der Notwendigkeit einer spezifischen Förderung von Subgruppen werden gendersensible Evaluationen empfohlen.

Ein wesentliches Element im Bildungssystem im Allgemeinen sowie in der Engagementförderung im schulischen Kontext im Besonderen ist die Einbindung und Berücksichtigung der Eltern. Von diesen sind generell heterogene Unterstützungsmöglichkeiten und andere Verständnisse der Rollenverteilung zwischen Bildungssystem und Eltern zu erwarten, die in unterschiedlichen Anspruchshaltungen und einer größeren Distanz zur Schule resultieren können (BMI und BAMF 2010, S. 83). Aus migrationssoziologischer Perspektive erscheinen die Phänomene einer ausgeprägten Wertetransmission und damit einhergehend einer wichtigen Schutzfunktion der Familie (Nauck und Steinbach 2001) mit Blick auf die Engagementförderung von jungen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte relevant. Anzunehmende unterschiedliche innerfamiliäre Engagementverständnisse und Sozialisationsprozesse legen daher nahe, dass schulische Projekte gesonderter Informationskanäle sowie der Unterstützung und Fürsprache seitens der gesamten Familie bedürfen. Erfolgreiche Kommunikationsstrategien zwischen Schulen und Eltern mit Migrationshintergrund sollten daher unter anderem berücksichtigen, dass Eltern mit Migrationshintergrund eher „Gruppen“- statt „Einzelkontakter“

sind, das heißt Einzelgespräche mit der Lehrkraft eher vermeiden. Zudem sind sie deutlich weniger informiert über die Besetzung der Funktionen der Elternvertretung in der Klasse bzw. der Schule insgesamt und suchen entsprechend weniger Kontakt zu den Funktionsträgern. Festgestellt wird dabei andererseits auch, dass Eltern ohne Migrationshintergrund von den Elternvertretungen häufiger angesprochen werden (wobei sich die Unterschiede bei Schulen mit hohem Anteil von Personen mit Migrationshintergrund aufheben) (Sacher 2006, zit. nach: Schwaiger und Neumann 2010, S. 73ff.).

Es wird deutlich, dass es bei der Kommunikationskultur zwischen Schule und Eltern nicht allein um deren Mentalitäten und Motivationen geht, sondern auch um die Offenheit der Schule gegenüber Eltern mit Migrationshintergrund. Ein Fehlen dieser Offenheit kann eine Ursache auch für einen mangelhaften Einbezug von Eltern mit Migrationshintergrund in Schulprojekte zur Förderung freiwilligen Engagements sein. Um diesem Defizit entgegenzuwirken, sollten die Kooperation mit und der Zugang zu Eltern mit Zuwanderungsgeschichte mittels niederschwelliger, kultursensibler Informationskampagnen „von Mund zu Mund“ über mehrere Kanäle gestärkt werden: durch eine aktivierende aufsuchende Elternarbeit wie auch etablierte oder einzurichtende Anlaufstellen. Ferner sollten Elternnetzwerke, Elternvereine und andere Selbstorganisationen von und für Eltern mit Zuwanderungsgeschichte ins Leben gerufen und deren Know-how bzw. die aktiven Eltern als potenzielle Multiplikatorinnen und Multiplikatoren („Bildungspaten“) einbezogen werden. Das Interesse an Engagement und Beteiligung könnte so geweckt, Vertrauen in Bildungseinrichtungen und Projekte geschaffen und Berührungsängste abgebaut werden. Auch die Migrantenorganisationen, in denen ein beträchtlicher Anteil des Engagements von Eingewanderten in migrationsspezifischen Kontexten im Biografieverlauf stattfindet, sollten als potente zukünftige Partner für Projekte inner- und außerhalb der Schule gewonnen werden (Halm und Amberge 2015). Die zunehmende Verbreitung von Ganztagsschulen bietet ferner Möglichkeiten, innovative Formen der Elternarbeit und Kooperationen mit (zivilgesellschaftlichen) Organisationen und Unternehmen auszubauen.

6 Freiwilligendienste als Lern-, Orientierungs- und Bildungsdienste: Selektionseffekte und relevante Maßnahmen[26]

Freiwilligendienste sind laut der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2002, S. 251) eine besondere, staatlich geförderte Form des Engagements, in der sich zumeist Jugendliche und junge Erwachsene für das Gemeinwohl engagieren. Von anderen Formen des Engagements unterscheiden sie sich vor allem durch ihre gesetzlich bzw. vertraglich festgelegten Regelungen in Bezug auf Dauer und Umfang des Dienstes. Er wird seitens der Engagierten ohne Gewinnerzielungsabsicht geleistet, gleichwohl erhalten die Freiwilligen eine Kostenerstattung und Zuschüsse für Unterkunft und Verpflegung.

Bei den Teilnehmenden unter 27 Jahren ist eine deutliche Selektivität der Freiwilligendienste mit Blick auf die Schulabschlüsse erkennbar. Der Anteil junger Menschen bis 27 Jahre mit einem (Fach-)Abitur lag laut der jüngsten Evaluation im Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) bei 63 Prozent, im Freiwilligen Ökologischen Jahr (FÖJ) bei 72 Prozent und im Bundesfreiwilligendienst (BFD) bei 66 Prozent (BMFSFJ 2015, S. 76).[27] Trotz oder gerade wegen dieser starken Überrepräsentation von Jugendlichen mit höheren Bildungsabschlüssen in den gesetzlich geregelten Freiwilligendiensten haben in den vergangenen zehn Jahren sowohl die Bundesregierung als auch die Träger ihre Bemühungen verstärkt, die Dienste auch sozial benachteiligten jungen Menschen zugänglich zu machen. Diese Bemühungen äußerten sich unter anderem in einer Reihe von Modellprojekten, innerhalb derer versucht wurde, die Konzepte der Dienste gezielt an die Anforderungen bislang marginalisierter Zielgruppen anzupassen.

Seitens der Bundesregierung wurden entsprechende Vorhaben in der jüngeren Vergangenheit vor allem über das Modellprogramm „Freiwilligendienste machen kompetent“ (2007–2010) gefördert. Ein zentrales Ergebnis des Programms war, dass die Integration bisher unterrepräsentierter Zielgruppen einen deutlich höheren personellen Aufwand im Bereich der pädagogischen Begleitung erfordert (Huth 2011, S. 214; BMFSFJ 2015, S. 238). Diese Erkenntnis führte zu einer Anhebung der allgemeinen Förderpauschalen in FSJ und FÖJ sowie zur Einführung einer zusätzlichen Bezuschussung von Teilnehmenden mit einem gesonderten För-

26 Siehe für eine detaillierte Darstellung auch das Kapitel „Engagement und Bildung“ im Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2017).

27 Dieser Befund lässt sich allerdings nicht auf die Gruppe der Teilnehmenden ab 27 Jahren im BFD übertragen. Hier ist das Bildungsniveau insgesamt niedriger.

derbedarf.[28] Angesichts einer aktuellen Quote von 9 bis 11 Prozent[29] von Teilnehmenden unter 27 Jahren mit Hauptschulabschluss (BMFSFJ 2015, S. 76) lässt sich allerdings feststellen, dass die bisherigen Maßnahmen in der Fläche bislang nicht besonders erfolgreich gewesen sind. In einer Analyse der BMFSFJ-Förderrichtlinie für Freiwillige mit besonderem Förderbedarf wurden zudem stigmatisierende Effekte durch die vorgeschriebene Nachweiserbringung von mindestens zwei individuellen Benachteiligungen (jenseits des Hauptschulabschlusses) diagnostiziert. Anstatt dieser Stigmatisierung und der Fokussierung auf „defizitäre" schulische und berufliche Qualifizierungen wird allgemein für eine Ressourcenorientierung (Potenziale, Kompetenzen) sowie für einen offenen Blick auch für andere Ziele plädiert. Es wird in diesem Zusammenhang empfohlen, passgerechte pädagogische Konzepte zu entwickeln, adäquate zeitliche und finanzielle Rahmenbedingungen (abgesicherte Finanzierungen) zu schaffen und das bestehende Fördersystem strukturell zu verändern (Bibisidis 2015, S. 253ff.).

Ähnliche Selektionseffekte lassen sich auch mit Blick auf Jugendliche mit Migrationshintergrund beobachten. Zwar hat sich der Anteil von Personen nichtdeutscher Herkunft in den letzten Jahren auf durchschnittlich 17 Prozent deutlich erhöht (gegenüber 82 % ohne Migrationshintergrund), gleichwohl profitiert die Bevölkerungsgruppe immer noch unterdurchschnittlich vom Bildungsangebot der Freiwilligendienste FSJ, FÖJ und BFD (BMFSFJ 2015, S. 65) (Abbildung 6).

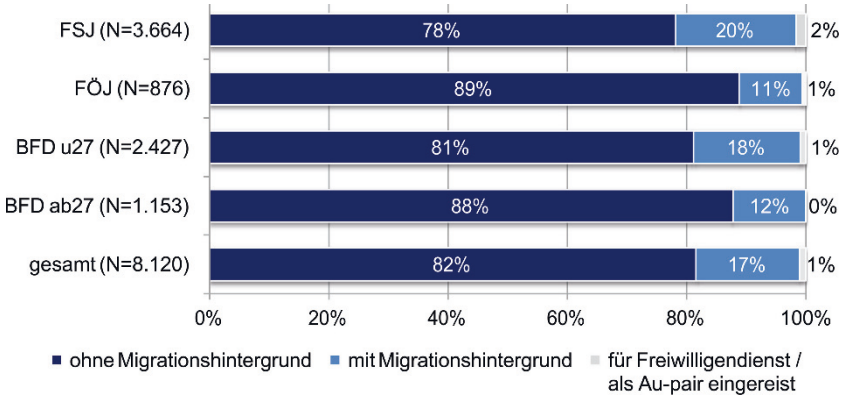


Abbildung 6 Migrationshintergrund nach Dienstform
Quelle: BMFSFJ 2015, S. 75. Gemeinsame Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG): erste Teilnehmendenbefragung 2012.

28 Nr. II.4.a. (3) Richtlinie zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste (RL-JFD).

29 In Abhängigkeit vom jeweiligen Dienstformat.

Dabei gilt es festzuhalten, dass Personen mit Zuwanderungsgeschichte nicht per se benachteiligt und automatisch der Gruppe erhöht Förderungsbedürftiger zuzuordnen sind. Angesichts der bereits erwähnten Überrepräsentation höherer Bildungsabschlüsse in den Diensten dürfte in diesem Zusammenhang vor allem die ungleiche Verteilung von Bildungschancen zwischen Jugendlichen ohne und mit Migrationshintergrund zu nennen sein. Dennoch lassen sich empirisch auch spezifische Zugangsbarrieren für junge Menschen mit Migrationshintergrund identifizieren:

- fehlende Informationen der Jugendlichen und ihrer Eltern über das Angebot der Freiwilligendienste (auch aufgrund von Sprachbarrieren);
- Skepsis, dass Freiwilligendienste eine Zeitverschwendung seien, und diese Zeit besser in Ausbildung oder Berufstätigkeit investiert werden sollte;
- (antizipierte) negative Reaktionen aufseiten der Familie und Freundesgruppen;
- alltagsrassistisch-kulturalisierende Denk- und Einstellungsmuster aufseiten der Träger, Einsatzstellen sowie auch der aktiven Jugendlichen und damit verbunden eine befürchtete Diskriminierung;
- die religiöse Ausrichtung mancher Träger und die angenommene schwierige Vereinbarkeit mit dem eigenen Glauben

(Schirilla und Schramkowski 2013, S. 2f.; Keskin 2000, S. 230ff.).

Geeignete Maßnahmen, um die Beteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu erhöhen, sollten demnach darauf zielen, die interkulturelle Öffnung der beteiligten Organisationen zu verbessern, Migrantenorganisationen als Träger und Einsatzstellen in das System der Freiwilligendienste einzubinden[30] sowie die Kommunikation der Freiwilligendienste als Bildungs- und Orientierungsangebot in Richtung der verschiedenen Migranten-Communities zu intensivieren. Auch müssen Zugangshürden für junge Menschen mit Migrationshintergrund weiterhin identifiziert und überwunden werden. Auch die Ergebnisse der Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG) stellen den weiterhin notwendigen Ausbau der Freiwilligendienstformate FSJ, FÖJ und BFD heraus, sodass bislang kaum oder unterdurchschnittlich erreichte Zielgruppen aktiviert werden (BMFSFJ

30 Als Beispiele fungieren können das vom BMFSFJ geförderte Modellprojekt „Migrantenorganisationen als Träger von Freiwilligenorganisationen“ (2008–2011) sowie das Projekt „engagiert statt abgehängt – Freiwilligendienste in Vereinen junger Migrant(inn)en“ (2012–2014) der Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Deutschland e. V. (aej).

2015, S. 307). Dafür ist die individuelle, institutionelle und gesellschaftliche Ebene in den Blick zu nehmen.

Für die erfolgreiche Implementierung von Modellprogrammen sind die trägerinterne/-externe Anbindung der Akteure an die Jugendsozialarbeit und/oder Jugendberufshilfe sowie die diesbezügliche Etablierung von Kooperationsstrukturen wesentlich. Des Weiteren sind eine zielgruppenspezifische, aufsuchende Ansprache („Gehstrukturen") bzw. entsprechende Informationsformate zu realisieren. Hierfür ist die Vernetzung mit für die Zielgruppe relevanten Institutionen als Multiplikatoren notwendig, die gleichermaßen für die Akquise von Einsatzstellen und deren Sensibilisierung für den Umgang mit jungen Menschen aus benachteiligten Lebensverhältnissen bedeutsam sind. Niedrigschwellige Bewerbungs- und Auswahlverfahren sowie die Beachtung des Passungsverhältnisses („Matching") zwischen den Interessen der jungen Menschen und den möglichen Aufgaben in der jeweiligen Einsatzstelle sind ebenfalls wichtig (Bibisidis 2015, S. 256f.; Huth und Wösten 2011; Braun et al. 2005; Liebig 2007). Nicht zuletzt gilt es, Gelingensbedingungen und „Good-Practice"-Ansätze von Modellprojekten sowie deren Übertragbarkeit auszuloten.

Besondere Aufmerksamkeit verdient vor diesem Hintergrund aktuell das im Zuge der Novellierung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 24.10.2015 geschaffene Sonderprogramm im Bundesfreiwilligendienst. Ab Dezember 2015 können bis zu 10.000 Freiwilligendienstplätze mit sogenanntem „Flüchtlingsbezug" eingerichtet werden. Neben der Schaffung neuer Einsatzmöglichkeiten im Bereich der Flüchtlingshilfe ermöglicht das Programm, dass neben Asylberechtigten erstmals auch Asylbewerberinnen und Asylbewerber einen Freiwilligendienst absolvieren, zumindest solche, die nicht aus einem sicheren Herkunftsland im Sinne des §29a Asylgesetz stammen. Ob davon eine neue Dynamik zur Integration von Migrantinnen und Migranten in die Freiwilligendienste ausgeht, bleibt allerdings abzuwarten.

7 Politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland

Rechtliche Rahmenbedingungen: Die politischen Partizipationsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten werden in Deutschland durch die Staatsangehörigkeit vorgegeben. Personen mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit verfügen über vollständige und umfassende politische Teilhaberechte. Die Beteiligung an den Wahlen zum Deutschen Bundestag steht Personen offen, die zum Zeitpunkt der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet haben und die deutsche

Staatsangehörigkeit besitzen. Ausländerinnen und Ausländer sind hingegen vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, wobei dieses nicht für in Deutschland lebende EU-Bürgerinnen und -Bürger ohne deutsche Staatsangehörigkeit gilt, denen bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zusteht.[31] Ferner können Personen mit Unionsbürgerschaft in dem Land, in dem sie ihren Wohnsitz haben ohne die Staatsangehörigkeit zu besitzen, an Europawahlen teilnehmen.

Ausländer und Ausländerinnen verfügen dennoch über politische Teilhaberechte außerhalb des Wählens, die auf unterschiedlichen gesetzlichen Ebenen geregelt und im Grundgesetz[32] verankert sind. Sie können sich öffentlich zu politischen Fragen äußern, an Demonstrationen und Streiks teilnehmen, Flugblattaktionen durchführen, Mitglieder in Parteien und Gewerkschaften werden, sich an Wahlen zu berufsständischen Organisationen beteiligen, über Ausländerbeiräte auf kommunaler Ebene beratend bei der politischen Willensbildung in Gemeinden mitwirken. Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit können sich nicht für öffentliche politische Ämter bewerben, können aber grundsätzlich Mitglieder in deutschen Parteien werden und in ihnen mitarbeiten. Dabei variieren zwischen den Parteien die Voraussetzungen, die für eine vollwertige Mitgliedschaft vorliegen müssen.

Forschungslage: Seit den 1990er Jahren ist die politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund verstärkt zu einem wissenschaftlichen Forschungsfeld avanciert. Empirische Untersuchungen über politische Einstellungen und politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Deutschland basieren größtenteils auf dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), aber auch weiteren Umfragen der empirischen Sozialwissenschaft wie dem European Social Survey (ESS), der Deutschen Wahlstudie (GLES), dem Integrationssurvey des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB), dem Politbarometer 1999 sowie der Neubürger-Studie. Das Working Paper des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge *Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten*

31 Dieses wurde im Rahmen der Ratifikation des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union 1992 durch eine Grundgesetzänderung ermöglicht. Vergleiche Richtlinie 94/80/EG des Rates (der Europäischen Union) vom 19.12.1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen.

32 Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG), Religionsfreiheit (Art. 4 GG), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG), das Recht auf Eigentum (Art. 14 GG), Petitionsrecht (Art. 17 GG), Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG); die Bürgerrechte der Versammlungs- (Art. 8 GG) und Vereinsfreiheit (Art. 9 GG) gelten für deutsche Staatsangehörige, sind Ausländern aber nicht grundsätzlich untersagt.

in Deutschland (Müssig und Worbs 2012) stellt auf Basis bestehender Forschungsarbeiten und mittels Analysen sozialwissenschaftlicher Umfragedaten politische Einstellungen und (nicht-)elektorale Partizipationsformen[33] von Personen mit und ohne Migrationshintergrund gegenüber.[34]

In der Forschung herrscht Konsens darüber, dass drei migrationsspezifische Aspekte wesentlichen Einfluss auf die politische Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund haben: 1.) die politische Prägung des Herkunftslandes, 2.) die Aufenthaltsdauer im Aufnahmeland, 3.) der Umfang der zur Verfügung stehenden politischen Rechte und Angebotsstrukturen. Trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen und Datenmaterialien kristallisieren sich bei den verschiedenen quantitativ-empirischen Arbeiten zur politischen Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund ähnliche Befunde heraus, die im Folgenden als Kondensat aufgeführt werden.

Allgemeine Befunde zur politischen Teilhabe und zu politischen Einstellungen: Generell ist die politische Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund niedriger als diejenige der Personen ohne einen solchen (Diehl 2005, S. 293; Pokorny 2016, S. 52). Dabei ist bereits bei der in Deutschland geborenen zweiten Generation mit deutscher Staatsangehörigkeit das Ausmaß der Teilhabe am politischen Leben vergleichbar mit dem der Personen ohne Migrationshintergrund. Betrachtet man zudem die politische Teilhabe differenziert nach sozialstrukturellen Merkmalen, zeigen sich ähnliche Muster bei den Gruppen mit und ohne Migrationshintergrund. Auch hier lassen sich – wie für das Engagement insgesamt – die förderlichen Einflussfaktoren Bildung und Einkommen wie auch der Umfang von Deutschkenntnissen und ein höheres Lebensalter auf die politische Teilhabe und das politische Interesse von Migrantinnen und Migranten nachweisen, und zwar sowohl für Deutschland (Doerschler 2004; Diehl und Blohm 2001, S. 413) als auch international (Bueker 2005 u. a.). Dabei erhöhen Bildungsressourcen generell die Wahrscheinlichkeit, ein breites Spektrum von politischen Aktivitäten auszuüben (Gaiser und Gille 2012, S. 151).

33 Elektorale: Wählen; nicht-elektorale: Kontaktieren eines Politikers auf Kommunal-, Landes- oder Bundesebene; Unterzeichnen einer Unterschriftensammlung; Mitarbeit in einer Partei; Teilnahme an einer Demonstration.

34 Die für das Working Paper durchgeführten empirischen Untersuchungen basieren auf eigenen Berechnungen auf Grundlage des ESS und der GLES und beschränken sich auf deskriptive Analysen, die die durchschnittliche politische Beteiligung im Zeitraum von 2002 bis 2008 (ESS) und 2009 (GLES) zusammenfassen. Sie werden ergänzt um Ergebnisse aus anderen Publikationen. Für herkunftsgruppenbezogene Auswertungen liegen keine ausreichend hohen Fallzahlen vor, um belastbare Aussagen zu treffen.

Ferner ist festzustellen, dass sich zugewanderte Personen erst nach einer Orientierungsphase mit dem politischen System Deutschlands auseinandersetzen und sich in ihm zurechtfinden. Eine Einbindung in soziale Netzwerke forciert dabei die politische Beteiligung. Befunde zum Zusammenhang zwischen der Einbindung in gesellschaftliche (herkunfts- und aufnahmelandorientierte) Netzwerke und politischer Beteiligung von Migrantinnen und Migranten fallen jedoch unterschiedlich aus: Einerseits sollen aufnahmegesellschaftliche Netzwerke die politische Partizipation stärker begünstigen als herkunftsbezogene (für Deutschland: Diehl 2005 u. a.; international: Jacobs et al. 2004; Togeby 2004); andererseits wird die Einbindung sowohl in migrantische als auch in aufnahmelandbezogene Netzwerke für die politische Beteiligung als förderlich befunden (für Deutschland: Berger et al. 2002/2004; international: Bilodeau 2009; Gidengil und Stolle 2009; Wald 2008).

Hinsichtlich der Nutzung von Partizipationsformen lässt sich ein Einfluss der politischen Herkunftskultur nachweisen. So existieren Unterschiede nach demokratischem und nicht demokratischem Herkunftsland: Migranten und Migrantinnen aus nicht demokratischen Staaten beteiligen sich zu einem geringeren Anteil an Wahlen als aus demokratischen Ländern Zugewanderte. Dabei scheint der Einfluss der Herkunftsprägung allerdings zeitlich begrenzt zu sein. Im Zeitverlauf werden das politische Verhalten angepasst und politische Einstellungen gefestigt (politische Re-Sozialisation) (Wong und Tseng 2008; Lim et al. 2006; Wald 2008).

Wahlberechtigte Personen mit Migrationshintergrund beteiligen sich seltener an Wahlen zum Deutschen Bundestag als Personen ohne Zuwanderungsgeschichte. Personen der zweiten Zuwanderergeneration geben ähnlich häufig an, sich an den vergangenen Bundestagswahlen beteiligt zu haben wie Personen ohne Migrationshintergrund (Müssig und Worbs 2012, S. 32)[35]. Gaiser und Gille zufolge wirken sich insbesondere persönliche Migrationserfahrungen auf die Ausübung des Wahlrechts, politische Aktivitätsformen und -quoten hinderlich aus (Gaiser und Gille 2012, S. 151).

Nicht-elektorale Partizipationsformen werden von Ausländerinnen und Ausländern zu einem geringeren Anteil genutzt als von Zugewanderten mit deutscher Staatsangehörigkeit. Dabei beeinflussen Gewerkschafts- und Vereinsmitgliedschaften die nicht-elektorale Partizipation positiv (Diehl 2005, S. 304). Vergleichsweise häufig beteiligen sich Migranten und Migrantinnen an Unterschriftensammlungen oder an genehmigten Demonstrationen (Wüst 2002, S. 171, 302).

35 Rückerinnerungsfrage an die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen nach Migrationshintergrund und Generation, Quellen: ESS 2002–2008 (deutsche Teilstudien) und GLES 2009, eigene Berechnungen (Müssig und Worbs 2012, S. 32).

Darüber hinaus identifizieren sich Migrantinnen und Migranten seltener als Deutsche mit einer Partei (Diehl und Blohm 2001, S. 411), mit der Aufenthaltsdauer steigt ihr Anteil mit einer Parteineigung jedoch an (Kroh und Tucci 2009, S. 822). Ihre Parteineigungen und Wahlentscheidungen basieren auf einer *Issue*-Orientierung, das heißt themenspezifischen und Kandidaten-Präferenzen, insbesondere hinsichtlich inhaltlicher Positionierungen der Parteien zu Fragen der Migrations- und Integrationspolitik.

Was die Repräsentanz in politischen Parteien angeht, so sind Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund in allen im Bundestag vertretenen Parteien unterrepräsentiert, wobei hier erhebliche Unterschiede zwischen den Parteien festzustellen sind (Claro da Fonseca 2006, S. 34). In den deutschen Kommunalparlamenten sind Migrantinnen und Migranten ebenfalls unterrepräsentiert: In 77 untersuchten deutschen Großstädten (über 100.000 Einwohner) ist die Zahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in der letzten Dekade von 116 auf 198 gestiegen. Zugewanderte oder deren Nachfahren bleiben gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil in Großstädten mit 4 Prozent von insgesamt 4.670 Ratsmitgliedern in der Stadtpolitik jedoch weiterhin eklatant unterrepräsentiert (Schönwälder et al. 2011, S. 12).

Fazit: Die aufgeführten Befunde zeigen, dass im Generationenverlauf zwischen Allochthonen und Autochthonen Angleichungsprozesse stattfinden. Ob und wie Migrantinnen und Migranten politisch partizipieren, ist abhängig von aktuellen herkunfts- sowie aufnahmelandspezifischen Kontexteinflüssen, vor allem von den allgemeinen rechtlichen Möglichkeiten und Angebotsstrukturen. Gerade letztere scheinen auch die Motivation und das Interesse, sich mit dem politischen Leben in Deutschland zu beschäftigen, zu beeinflussen und sich vermutlich auch auf die politischen Einstellungen auszuwirken (Diehl und Blohm 2001, S. 417; Diehl 2002, S. 215). So wird angenommen, dass eine Einschränkung des politischen Mitspracherechts von Ausländern und Ausländerinnen durch zum Beispiel den Ausschluss von Wahlen[36] bewusstseinsprägend sein und sich indirekt auf andere Bereiche der politischen Sphäre auswirken kann. Die Restriktion wird als ein möglicher Grund der fortbestehenden Diskrepanz in der Höhe des politischen Interesses zwischen Zugewanderten und Deutschen angeführt (Diehl und Blohm 2001, S. 417); dem Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit und dem mit ihr verknüpften Wahlrecht wird dementsprechend eine hohe Bedeutung für die Auseinandersetzung mit der deutschen Parteienlandschaft und eine Parteineigung von Ausländerinnen und Ausländern zugeordnet.

36 Ausnahmen bilden für Angehörige der EU-Staaten die Beteiligung an Kommunal- und Europawahlen.

Die geringere Nutzung nicht-elektoraler Partizipationsformen von ausländischen Personen im Vergleich zu Zuwanderern mit deutscher Staatsangehörigkeit könnte einerseits darauf zurückzuführen sein, dass aufgrund des fehlenden Wahlrechts ihre Bereitschaft, überhaupt politisch aktiv zu werden, schwächer ist. Ebenfalls wäre denkbar, dass sie nicht hinreichend über die politischen Partizipationsmöglichkeiten informiert sind, die ihnen in Deutschland zur Verfügung stehen (Müssig und Worbs 2012, S. 37).

Die Datenlage zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten kann insgesamt als ausbaufähig bezeichnet werden. Es liegen keine amtlichen Daten zu ihrer politischen Beteiligung vor. Detaillierte, tiefer gehende Analysen der Bestimmungs- und weiterer Faktoren sowie deren Effekte auf die politische Partizipation in Deutschland stehen aus. Diese sind aber notwendig, um vorhandene Ergebnisse auf einer breiteren statistischen Grundlage zu präsentieren und um über detailliertere Befunde zur Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund zu verfügen (Müssig und Worbs 2012, S. 42). Darüber hinaus gibt es bislang keine Untersuchungen zu politischen Parteien aus den Herkunftsländern (z. B. der Türkei) und deren Einflussnahme auf und Bedeutung für Integration und Engagement(-dispositionen) im deutschen Kontext.

8 Migrantenorganisationen

8.1 Heterogenität und Ausrichtungen

Seit dem Ende der 1990er Jahre hat die Forschung zu Migrantenorganisationen in Deutschland und international stark zugenommen. Migrantenorganisationen sollen hier nach Pries allgemein verstanden werden als Verbände, „(1) deren Ziele und Zwecke sich wesentlich aus der Situation *und* den Interessen von Menschen mit Migrationsgeschichte ergeben *und* (2) deren Mitglieder zu einem Großteil Personen mit Migrationshintergrund sind *und* (3) in deren internen Strukturen und Prozessen Personen mit Migrationshintergrund eine beachtliche Rolle spielen“ (Pries 2013, S. 1). Neben migrations- und organisationssoziologischen Aspekten von Migrantenorganisationen muss ihre Pluralität berücksichtigt werden. Entgegen häufiger Annahmen und Pauschalisierungen sind Migrantenorganisationen äußerst heterogen, unter anderem hinsichtlich 1.) ihrer Ziele und Ausrichtungen als religiöse, unternehmerische, politische, berufsständische, kulturelle, Selbsthilfe-, Wohltätigkeits- oder Freizeitverbände; 2.) ihrer Größe; 3.) ihrer formalrechtlichen Anerkennung (e. V., Religionsgemeinschaft, gemeinnütziger Verein, Einzelorganisation, Dachverband); 4.) ihres ethnischen, kulturellen, nationalen, religiösen

Selbstverständnisses, 5.) ihrer Ressourcenmobilisierung und Vermögenswerte (Mitgliedsbeiträge, Spenden, staatliche Zuschüsse, Teilnahme an (inter-)nationalen Programmen); 6.) ihrer internen (personellen) Strukturen und (Arbeits-)Prozesse, auch mit Blick auf die Relation zwischen dem Einsatz von Ehren- und Hauptamtlichen (ebd., S. 1f.). Entsprechend breit ist das Spektrum an Migrantenorganisationen, deren Anzahl in Deutschland – je nach Definition und Schätzung – zwischen 10.000 bis 20.000 Verbänden angegeben wird (Integrationsbeauftragte 2011, S. 6). Ihre genaue Anzahl in Deutschland ist nicht bekannt ist. Auf Basis der Auswertung des Ausländervereinsregisters legt Hunger das Ergebnis vor, dass von dem im Jahr 2001 eingetragenen etwa 16.000 Vereinen circa 11.000 als von Türkischstämmigen dominierten betrachtet werden können (bei einer möglichen Unterscheidung von insgesamt 148 verschiedenen Nationalitäten) (Hunger 2005, S. 226ff.). Ausländervereinen bzw. Migrantenorganisationen sind nicht immer eindeutige Vereinszwecke oder Tätigkeitsfelder zuzuschreiben (z. B. Kultur, Begegnung, Religion, Sport, Beratung, Politik, Bildung etc.), da sich letztere innerhalb der Organisationen oftmals überlappen und sie daher multiple Funktionen übernehmen.

8.2 Rollenzuweisungen und Funktionen

Migrantenorganisationen werden in der gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskussion ambivalent und polarisiert wahrgenommen: Ist ihnen eine Integrations- oder eine Segregationsfunktion zuzuweisen? Die Qualität und Orientierung von Engagement in Migrantenorganisationen wird kontrovers beurteilt, wobei die Differenzierung in herkunfts- oder aufnahmelandorientierte Organisationen und die Frage, inwieweit sie mit ihren Tätigkeiten zu einer interkulturellen Zivilgesellschaft beitragen, wesentliche Aspekte darstellen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass verschiedene, zum Teil sogar gegensätzliche Zielsetzungen und Formen der engagierten Vereinsarbeit existieren: Auf der einen Seite diejenigen, die man eher als „Heimatvereine“ bezeichnen kann, da in ihnen die Pflege der Herkunftskultur zentral ist, damit aber auch die Gefahr besteht, dass die „neue Heimat“ weiterhin als „Fremde“ erfahren wird und notwendige Akkulturationsprozesse entsprechend unterbleiben (z. B. das Lernen der deutschen Sprache; Fragen nach der modernen Rolle der Frau etc.). Der Gedanke einer möglichen Rückkehr in die Heimat fördert dieses noch. Auf der anderen Seite gibt es Vereine, die bewusst Hilfestellung leisten, um in aktiver Auseinandersetzung mit der neuen Umwelt besser zurechtzukommen und eine entsprechende kulturelle Umorientierung zu erleichtern: Organisierte Begegnungen, Sprachkurse, Hilfen im Umgang mit den neuen Institutionen, Behörden etc. stehen im Vordergrund.

Die Bridging/Bonding-Balance ist bei diesen Vereinen eine andere (Abschnitt 8.3).

Zugleich zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, dass Migrantenorganisationen vor dem Hintergrund eines Generationenwechsels und ihrer Abhängigkeit vom Umweltverhalten eine enorme Dynamik und Wandlungsfähigkeit aufweisen und vielfältige Funktionen und (engagementbasierte) Aufgaben auch für Neuzuwanderer übernehmen können. Zu den in der einschlägigen Literatur herausgestellten zählen unter anderem folgende:

- Unterstützungs- und Sozialisationsfunktionen;
- Beitrag zur Formung individueller und kollektiver Identitäten in einer Minderheitensituation;
- Orientierung „nach innen“ (sog. „Binnenintegration“), die einerseits die rechtliche und soziale Integration fördern kann, die sich andererseits aber auch als eine Mobilitätsfalle erweisen kann;
- Verschaffung von Ressourcenzugängen (z. B. zum Bildungssystem und Arbeitsmarkt);
- Verstärkung sozialer Kontrolle und damit Prävention von Devianz (Abweichung von der Norm);
- Funktion als Kontaktbörsen, soziale Netzwerke (Sozialkapital), Interessenvertretungen;
- Plattformen für Aktivierung privater Selbsthilfe;
- Ansprechpartner/Transmissionsriemen für kommunale Verwaltung/Politik;[37]
- Beeinflussung der Entwicklung in Herkunftsländern;
- Entwicklung von Hilfs-, Entwicklungsprogrammen (humanitäre Krisenhilfe etc.)

(Pries 2010, 2013; Oswald 2007, S. 123; Gaitanides 2003, S. 26, 32).

8.3 Engagement in Spannungsfeldern: „bridging“ versus „bonding social capital“

Die seit den 1980er Jahren geführte „Esser-Elwert“-Kontroverse, die polarisierende Entweder-Oder-Debatte, ob Migrantenorganisationen und ihre Aktivitäten eher integrative oder segregierende Funktionen übernehmen, wird mit anderen so-

37 Schließung von Versorgungslücken mit ehrenamtlichen Dienstleitungen und Förderung präventiver Daseinsvorsorge durch Informationsveranstaltungen (Gaitanides 2003, S. 26f.).

zialwissenschaftlichen, migrations- und organisationssoziologischen Akzentsetzungen weiterhin geführt. Während Elwert die positiven Effekte einer identitätsschützenden „Binnenintegration", die langfristig auch die rechtliche und soziale Integration fördere[38], betont (Elwert 1982), sieht Esser durch die Einbindung von Migranten in organisierte ethnische Netzwerke („Parallelgesellschaften") deren Integration gefährdet (Esser 1986). In den letzten Jahren hat das sozialwissenschaftliche Konzept des Sozialkapitals, das mit dem Konzept der Zivilgesellschaft und der Bedeutung von freiwilligem Engagement verknüpft ist, eine Hochkonjunktur erfahren und wird auch für die Untersuchung der Integrationsleistungen von Migrantenorganisationen herangezogen.[39] In Abhängigkeit von der Zugehörigkeit zu Netzwerken, verfügbarem (generalisiertem) Vertrauen sowie geteilten Werten und (Reziprozitäts-)Normen kann Sozialkapital, als eine relationale Ressource, sowohl sozial inkludierende als auch exkludierende und mit seinen „dunklen Seiten" (z. B. Mafia, Terrornetzwerke, fremdenfeindliche Gangs, Korruption etc.) durchaus auch negative Effekte erzeugen.

Putnam (2000) differenziert hinsichtlich dieser unterschiedlichen Wirkweisen zwischen einem „Bridging social capital", einem zwischen unterschiedlichen Menschengruppen brückenbauenden Sozialkapital, sowie einem „Bonding social capital", das ausschließlich bestehende club-interne Bindungen zwischen merkmalsgleichen Gruppierungen stärkt. Wenngleich sich eine solche Unterscheidung als polarisierend und problematisch geriert, wird sie für die Analyse der Integrationswirkungen ethnischer Gemeinschaften und Assoziationen herangezogen. Wie zu erwarten zeigen Untersuchungsergebnisse aus Studien zu Migrantenorganisationen übereinstimmend und unabhängig voneinander, dass generalisierende Aussagen zu Bridging- und Bonding-Effekten nicht zu formulieren sind, sondern sich jeweils fallspezifisch und kontextabhängig ausprägen und bestimmt werden von Zwecken, Zielsetzungen, Form der Migrantenorganisationen sowie ihrer jeweiligen ethnischen Zusammensetzung und den Reaktionen ihres (lokal-)politischen Umfelds. „Erst eine detaillierte Analyse gibt genauere Aufschlüsse über die Zusammenhänge zwischen Assoziationen von Immigranten, Sozialkapital, Integration und Demokratie" (Geißel et al. 2004, S. 12).

38 Auch die psychologische Forschung weist eigenethnischen Netzwerken eine wichtige Rolle für die Abfederung negativer Migrationseffekte auf die (psychische) Gesundheit von Einwanderern zu (Uslucan 2005, S. 329).

39 Auf eine differenzierte und problemorientierte Darstellung der unterschiedlichen Theorien zum Sozialkapital von Robert D. Putnam, Pierre Bourdieu, James S. Coleman und anderen wird an dieser Stelle verzichtet.

So kommt etwa Rauer (2004) in seiner Studie zu Selbst- und Fremdbewertungen migrationsspezifischen Sozialkapitals zu dem Schluss, dass die Art der angestrebten wechselseitigen Anerkennung (als notwendige Bedingung für Sozialkapital) bei unterschiedlichen ethnischen Gruppen verschiedenartig ausgeprägt ist und die expliziten Ziele ihrer Organisationen entsprechend divergent ausfallen: Während die Russlanddeutschen in seiner Untersuchung das „Deutsch-Sein" anstrebten und die Polen als gleichwertige europäische Nachbarn betrachtet würden wollen, seien die Türken von ihren Organisationen überzeugt und verfolgten das Ziel der öffentlichen Anerkennung als selbstständige, partizipierende Gruppe (Rauer 2004, S. 225). Die Ergebnisse wiesen darauf hin, dass das Interesse an Sozialkapital auf eine Gemengelage verschiedener Kontextbedingungen wie „Aufenthaltsstatus, soziographische Distanz von Herkunfts- und Aufnahmeland, Migrationsgeschichte und Anerkennung kollektiver Identitäten" (ebd., S. 226) zurückzuführen ist. In ihrer Studie zum Einfluss (ethnischen) Sozialkapitals auf die politische Integration von türkisch- und italienischstämmigen jungen Erwachsenen auf individueller Ebene gelangt Diehl (2004) zu den Ergebnissen, dass sich eine gleichzeitige Beteiligung in ethnischen und deutschen Organisationen (wie auch eine in ausschließlich letzteren erfolgende Mitwirkung) eindeutig positiv auf das politische Partizipationsverhalten der Migranten auswirkt, während eine Involvierung lediglich in ethnischen Organisationen weder negative noch positive Effekte nachweisen lasse (Diehl 2004, S. 248). Ein wesentlicher Befund sei aber, dass „die Mitglieder türkischer Vereine politisch auch nicht besonders inaktiv und desinteressiert" (ebd.) seien und bei den jüngeren Zuwanderern eindeutig die Partizipation in deutschen Vereinen dominiere. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Berger, Galonska und Koopmans (2004) im Rahmen ihrer Untersuchung von türkischen, italienischen und russisch-deutschen Migrantinnen und Migranten in Berlin hinsichtlich unterschiedlicher Effekte von Mitgliedschaften in ethnischen Vereinen auf die politische Integration. Einheitliche Aussagen zu den Effekten einer Beteiligung in ethnischen Organisationen seien nicht eindeutig: Während eine Mitgliedschaft positiv mit sich auf deutsche Themen beziehende politischen Aktivitäten korreliere, zeige sich hingegen ein tendenziell negativer Zusammenhang hinsichtlich des Interesses an der deutschen Politik.

Die Befunde zeigen, dass sich ethnisches oder migrationsspezifisches Sozialkapital in Abhängigkeit vom jeweiligen Kontext als integrationsförderlich erweisen *kann*, aber nicht *muss*. Eine pauschale Grundsatzdebatte über die Funktion von Migrantenorganisationen als Integrations*brücken* oder *-fallen* ist demnach ad acta zu legen und für die Entscheidung zur ideellen und materiellen Förderung auf Basis seitens der Politik gesetzter integrationsförderlicher Kriterien vielmehr der konkrete Einzelfall in den Blick zu nehmen.

8.4 Interkulturelle Öffnung und Kooperationen

Im Kontext des bisher Dargelegten stellen interkulturelle Öffnungsprozesse – im Sinne umfassender (selbst-)reflexiver Organisations-, Personal- und Qualitätsentwicklungen – sowie Kooperationen zwischen etablierten aufnahmegesellschaftlichen und Migrantenorganisationen ein relevantes Forschungsfeld dar. Ziel ist sowohl die Professionalisierung von Migrantenorganisationen als auch die Stärkung ihrer (Engagement-)Strukturen und Integrationsleistungen. Hinsichtlich eines projektgebundenen Miteinanders wurden in verschiedenen Studien und Praxisarbeiten bislang wesentliche Förder- und Hemmfaktoren identifiziert, die als solche bereits gut bekannt sind, für die aufgrund der heterogenen, fallspezifischen Ausgangslagen für Kooperationen jedoch keine Patentrezepte ausgestellt werden können. So kommen Hunger und Metzger (2013) in ihrer in Berlin durchgeführten Felduntersuchung zu einer detaillierten Analyse von Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren, die sie in relationale, externe und interne unterteilen (Hunger und Metzger 2013, S. 85–106) und die sich mit Erkenntnissen anderer Untersuchungen ergänzen lassen (Übersicht 1).

Auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse werden eine stärkere Anerkennung und Einbeziehung von Migrantenorganisationen als Träger von sozialer Arbeit sowie die Forcierung interkultureller Öffnungsprozesse auf Verwaltungsebene sowie bei etablierten Trägern, zum Beispiel den Wohlfahrtsverbänden, empfohlen. Gleichermaßen werden eine zukünftig stärkere Anerkennung und Würdigung des (in Migrantenorganisationen institutionalisierten) Engagements (z. B. in Bereichen der Erziehung, Gesundheitsvorsorge oder Kriminalprävention) für notwendig erachtet und die Kooperationsförderung von Organisationen mit unterschiedlichen Kompetenzen- und Ressourcenausstattungen unter Berücksichtigung adäquater Rahmenbedingungen als effektiv und daher fortzuführen eingestuft. Die verschiedenen Förderpraxen und -richtlinien auf EU-, Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sollten mit Blick auf die realen Situationen und Bedürfnisse der Migrantenorganisationen neu überdacht und modifiziert sowie finanzielle und bürokratische Barrieren abgebaut werden. Angeraten wird die Zielsetzung einer nicht nur projektbezogenen, temporären Förderung, sondern die Sicherstellung der Nachhaltigkeit erfolgreicher Kooperationen. Die Dichotomie von „Migranten“ und „Einheimischen“ („Etablierten“) sollte überwunden und Förderrichtlinien stärker entlang anderer Aspekte, zum Beispiel dem Professionalisierungsgrad oder Organisationsalter, formuliert werden (Hunger und Metzger 2013, S. 117–122).

Übersicht 1 Begünstigende und hemmende Faktoren[40] für Kooperationen mit Migrantenorganisationen (MO)

Begünstigende Faktoren für Kooperationen (+)	Hemmende Faktoren für Kooperationen (–)
1. Relationale Faktoren	
Motivation:	
- Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Zusammenarbeit der Kooperationspartner ist die beidseitige Motivation (Bottom-up- versus Top-down-Kooperationen). - Die Hauptmotivation etablierter Träger ist der Zugang zur Zielgruppe der Migranten. - Das Gelingen (interkultureller) Kooperationsprojekte wird maßgeblich von der zur Verfügung stehenden Zeit insbesondere ehrenamtlich aktiver, berufstätiger Mütter und Väter bestimmt.	- MO fühlen sich häufig als „Klientelvermittler“ instrumentalisiert. - Ein Mangel an Problembewusstsein, Fähigkeiten und Kompetenzen zur interkulturellen Öffnung bzw. an Bereitschaft dazu ist in vielen Bereichen feststellbar. - Interkulturelle Öffnung und Diversity Management sind in Wohlfahrtsverbänden und MO noch nicht sehr weit entwickelt.
Kommunikation:	
- Eine professionelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Selbstdarstellung) ist wichtig und hilft Berührungsängste abzubauen.	- Fehlende bzw. gestörte Kommunikation wird auch durch instabile Organisationsstrukturen verursacht. - Sprachschwierigkeiten, gegenseitige Unkenntnis und Fremdheitsgefühle sind Hemmschwellen. - Teilweise sind eine Überbetonung kultureller Differenzen und eine *Wir*-Sie-Dichotomie festzustellen („*Wir* wollen ja kooperieren, aber *die* ja nicht“).
Vertrauen und Konkurrenz:	
- Basis jeder Zusammenarbeit ist das gegenseitige Vertrauen der Partner.	- Durch Konkurrenzsituationen um Ressourcen, Mitglieder und Ideen ist das Vertrauen gefährdet.

40 Die den drei Faktoren (relationale, externe, interne) zugeordneten Aspekte sind nicht überschneidungsfrei. Mit ihrer Aufführung in der Tabelle kann kein Anspruch auf Vollständigkeit verfolgt werden.

Übersicht 1 (Fortsetzung)

Hierarchie und Machtverhältnisse:	
- Ideal sind eine gleichwertige Partizipation und Kommunikation „auf Augenhöhe“ von der Projektkonzeption über die Antragstellung bis zur Durchführung und Evaluation.	- Kleinere Kooperationspartner werden oftmals erst bei der Durchführungsphase kontaktiert.
Ressourcen und Finanzen:	
	- Die Partner verfügen über disparate finanzielle und personelle Ressourcenausstattungen, Netzwerke zur Verwaltung und zu Entscheidungsträgern, Zugänge zu Informationen und Wissen. Dadurch wird eine Partnerschaft „auf Augenhöhe“ erschwert. - Eine fehlende Professionalisierung von vielen MO verhindert eine kontinuierliche Zusammenarbeit.
2. Externe Faktoren	
Externe Akteure und öffentliche Verwaltung:	
- Externe Akteure (z. B. Bezirks- und Jugendämter, Quartiersmanagement) sowie kommunale, regionale, (inter-)nationale Verwaltungen initiieren, fördern und beeinflussen (inhaltlich) häufig die Zusammenarbeit. - Die Verbesserung der Kooperation mit Freiwilligenagenturen (über direkte Kontaktaufnahme) kann auf interkulturelle Kooperationen positiv ausstrahlen.	- Top-down-Mobilisierung und inhaltliche Einflussnahmen können sich negativ auf unterschiedliche Interessen und Motivationen der Kooperationspartner auswirken. - Häufig wird MO Desinteresse, mangelnde Kooperationsbereitschaft oder eine Verweigerungshaltung unterstellt.

Übersicht 1 (Fortsetzung)

Förderung:	
- Pragmatische und unbürokratische Förderprogramme sind erfolgversprechend.	- Übermäßiger, langwieriger Schriftverkehr mit Behörden und notwendige Vorfinanzierungen (z. B. Kreditaufnahmen) können (finanzielle) Fallen sein. - Eine weit verbreitete Projektförderung, die auf Kurzfristigkeit statt Nachhaltigkeit setzt („Projektitis"), führt zu Unsicherheiten, Instabilitäten und Ressourcenverschwendung. - MO haben von Fördermaßnahmen und Unterstützungsleistungen (zur Qualifizierung) bislang nur in geringen Maßen profitiert, was auch auf ihre mangelnde Kenntnis der deutschen Institutionen- und Förderlandschaft zurückzuführen ist.
Öffentlicher Diskurs:	
- MO werden als wichtige und gleichwertige Akteure einer pluralen Zivilgesellschaft anerkannt.	- MO werden desintegrative und Abschottungstendenzen zugeschrieben. - Der öffentliche Diskurs ist nach wie vor von Vorurteilen und paternalistischen Haltungen geprägt. - Es existiert ein strukturelles Anerkennungsproblem von MO als (politische) Kooperations- und Gesprächspartner und Akteure der Zivilgesellschaft. - Beklagt wird eine mangelhafte Wahrnehmung und Anerkennung der Arbeit von MO.
3. Interne Faktoren	
Organisationsstruktur und Professionalisierung:	
- Eine gute personelle, strukturelle und finanzielle Lage erleichtert Handlungsspielräume von MO.	- Zwei wesentliche Einflussfaktoren sind unterschiedliche Ressourcenausstattungen und Organisationskulturen. - Der Organisationstypus des kleinen Vereins ist als strukturell instabil und in seiner Existenz gefährdet einzuschätzen. - Ein Strukturproblem resultiert aus der jahrelangen politischen Förderung der MO als Lobby-Organisationen bzw. deren entsprechender Perspektiveneinnahme.
Zielgruppe und Mitgliederstruktur:	
	- Notwendig sind Kenntnisse (der Fähigkeiten) der Zielgruppe eines Projektes. - Generationenkonflikte resultieren aus unterschiedlichen Engagementverständnissen und Geschlechterrollenzuschreibungen.

Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Hunger und Metzger 2013; Schumacher und Huth 2013.

8.5 Die metakommunikative Ebene: Semantische Sensibilisierung

In den Diskussionen über das Engagement von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte gilt es, Unterschiede sensibel zu thematisieren, ohne Ausgrenzung zu signalisieren. Die Kennzeichnung unterschiedlicher Herkünfte, etwa durch die Phrase „Menschen mit Migrationshintergrund", wird von den als solche Bezeichneten häufig abgelehnt, da es als eine langfristig anhaftende unangenehme Etikettierung empfunden wird, die ein Anderssein und Nicht-Dazugehörigkeit anklingen lassen. Trotz Geburt, Aufwachsen und (Hoch-)Schulbesuch in Deutschland werden Migrantinnen und Migranten im Alltag oft mit einem Schubladendenken, mit weit verbreiteten Zuschreibungskriterien von „Deutschsein" konfrontiert, die sich unter anderem in fortwährenden Nachfragen nach ihrem äußeren Erscheinungsbild, ihren kulturellen Wurzeln oder verwunderten Kommentaren zu einer perfekten und akzentfreien Beherrschung der deutschen Sprache kundtun. Diese Formen der (un-)bewussten Ausgrenzung und Alltagsdiskriminierung sind in einem Perspektivenwechsel von Nicht-Betroffenen zu reflektieren, denn angesichts des demografischen Wandels wird auch „das Deutschsein" immer bunter und vielfältiger. Auch im Rahmen des von der Kommission in Essen durchgeführten Expertenworkshops ist mehrfach unterstrichen worden, dass die lokale Ebene für die individuelle Selbstidentifikation, -verortung und Beheimatung ausschlaggebend ist („Essen ist meine Heimatstadt. Ich bin und bleibe Essener, auch wenn ich türkisch aussehe."). Statt einer offensiven öffentlich-politischen Proklamation einer *Willkommens*kultur wird in diesem Zusammenhang vielmehr die praktische Umsetzung und Verinnerlichung einer *Anerkennungs*kultur auf allen gesellschaftlichen Ebenen eingefordert.

Seitens der Migrantenorganisationen wird durch die Tendenz einer Ethnisierung eine von klaren Grenzen und Zugehörigkeiten ausgehende Pauschalisierung von „Migrantinnen und Migranten" und ihren multifunktionalen Organisationen moniert. Die undifferenzierte und hierarchisierende, jedoch etablierte Verwendung von Bezeichnungen (etwa: „Migrantenorganisation" versus „einheimische etablierte Träger") zementieren eine dichotomische Betrachtungsweise und wirken kontraproduktiv. Kritisch wird der Umstand betrachtet, dass ihre Organisationen immer mit dem Etikett einer „Migrantenorganisation" behaftet blieben, selbst wenn im Zeitverlauf häufig eine ethnische Durchmischung erfolgt und sich ihr Engagement nicht mehr nur auf Zugewanderte bezieht (Hunger und Metzger 2013, S. 102f.).

Neben der allgemeinen Bevölkerung sollte auch die Wissenschaft sprachliche Sonderbehandlungen bzw. -kennzeichnungen metakommunikativ reflektieren.

Teilweise erfolgt dies auch bereits. Die Forschenden sehen sich aber durch festgelegte und langjährig verwendete Definitionen und Begrifflichkeiten mit einer Dilemmasituation konfrontiert, bei der auch die Arbeit mit Anführungsstrichen keine adäquate Lösung darstellt.

9 Diskursfeld Islam: Öffentliche, Fremd- und Selbstbilder und ihre Implikationen

Insbesondere nach den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001 sind islamische Organisationen und Muslime zunehmend dem Generalverdacht ausgesetzt, einer islamistisch-fundamentalistischen Strömung anzugehören und werden misstrauisch, ängstlich und ablehnend betrachtet. Durch die infolge der Terroranschläge verstärkte mediale, negativ konnotierte Fokussierung des Islams und von Religionskonflikten gerieten insbesondere Moscheevereine hinsichtlich ihrer Aktivitäten zunehmend unter Legitimationsdruck. Die Durchführungen der sogenannten „ereignis- und verdachtsunabhängigen" Kontrollen als „geeignete gefahrenabwehrende Maßnahmen"[41] vor und in Moscheegemeinden wurden seitens der Verbände als Diskriminierungen und Kriminalisierungen empfunden und eine fehlende Anerkennung, Akzeptanz und Wertschätzung der überwiegend ehrenamtlich ausgeführten Gemeindearbeiten und Leistungen beklagt.[42] Nicht zuletzt die öffentliche Debatte um das Buch *Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen* von Thilo Sarrazin (2010) offenbarte, wie weit Islamfeindlichkeit – auch unter Intellektuellen – verbreitet ist. Zudem sind insbesondere gegenüber Muslimen eine hohe Ablehnung und eine unterausgeprägte Bereitschaft und Offenheit für Kontaktaufnahmen aufseiten der autochthonen Bevölkerung zu verzeichnen (Foroutan 2012; Leibold und Kühnel 2008). Skepsis und Misstrauen sind mithin groß, wodurch ein gutes interkulturelles Miteinander in der Kommune erschwert und geschädigt wird.

41 Niedersächsischer Landtag – 16. Wahlperiode: Antwort auf die Große Anfrage „Muslimisches Leben in Niedersachsen" der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 26.09.2012 (Drucksache 16/5234), S. 10, 49.

42 Exemplarisch: Podiumsdiskussion „Die Rolle der Moscheegemeinden in Deutschland. Teilhabe – Miteinander – Abschottung" an der Universität Osnabrück, 03.06.2013.

9.1 Die einflussreiche Rolle der Medien

Ein Blick auf Veröffentlichungen der letzten Jahre verdeutlicht, dass weite Teile der Bevölkerung in Deutschland dem Islam bzw. Muslimen kritisch bis feindlich gegenüberstehen.[43] So findet das Thema in (populär-)wissenschaftlichen Veröffentlichungen, überregionalen Printmedien und Fernsehsendungen eine außerordentlich große Beachtung. In der Forschung wird in diesem Zusammenhang auf die einflussreiche, meinungsprägende Rolle der Medien(-berichterstattung) hingewiesen. Durch die medial vermittelte Sekundärerfahrung – den sogenannten „Framing"-Effekt – und aufgrund der Tatsache, dass der Islam in den Massenmedien selektiv (und fast ausschließlich) „in Verbindung mit Konflikten, Rückständigkeit und Gewalt dargestellt" (Ceylan 2012, S. 22) werde, werde in den Köpfen der Rezipienten entsprechend ein realitätsfernes, reduktionistisches und verzerrtes Islambild konstruiert. In der Konsequenz würden Muslime als Außenseiter stigmatisiert (ebd.). Zu konstatieren ist, dass trotz eines überwiegend positiven Integrationsgeschehens eine negative, skandalisierende Medienberichterstattung über Menschen mit Migrationsgeschichte, sowohl auf der lokalen als auch auf nationaler Ebene, dominiert (SVR 2013; Pollack 2013).

Auch dem Forschungsbericht *Muslime in der Mehrheitsgesellschaft: Medienbild und Alltagserfahrungen in Deutschland* (SVR 2013) zufolge, „verengen sich politische und mediale Debatten zunehmend auf die ‚gescheiterte Integration der Muslime'" (ebd., S. 4).

43 Vgl. z. B. Bielefeldt, H. (2009). Das Islambild in Deutschland. Zum öffentlichen Umgang mit der Angst vor dem Islam. In: Schneiders, Th. G. (Hrsg.), *Islamfeindlichkeit. Wenn die Grenzen der Kritik verschwimmen* (S. 167–200). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; Leibold, J. (2009). Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie. Fakten zum gegenwärtigen Verhältnis genereller und spezifischer Vorurteile. In: Schneiders, Th. G. (Hrsg.), *Islamfeindlichkeit. Wenn die Grenzen der Kritik verschwimmen* (S. 145–154). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; Leibold, J., & Kühnel, S. (2008). Islamophobie oder Kritik am Islam. In: Heitmeyer, W. (Hrsg.), *Deutsche Zustände. Folge 6* (S. 95–115). 1. Aufl. Frankfurt a. M.: Suhrkamp; Leibold, J., & Kühnel, S. (2006). Islamophobie. Differenzierung tut not. In: Heitmeyer, W. (Hrsg.), *Deutsche Zustände. Folge 4* (S. 135–155). 1. Aufl. Frankfurt a. M.: Suhrkamp; Leibold, J., & Kühnel, S. (2003). Islamphobie. Sensible Aufmerksamkeit für spannungsreiche Anzeichen. In: Heitmeyer, W. (Hrsg.), *Deutsche Zustände. Folge 2*. (S. 100–119). 1. Aufl. Frankfurt a. M.: Suhrkamp; Leibold, J., Noelle, E., & Petersen, T. (2006). Eine fremde, bedrohliche Welt. Allensbach-Analyse. In: FAZ.net, erschienen am 17.05.2006. URL: www.faz.net/aktuell/politik/inland/allensbach-analyse-eine-fremde-bedrohliche-welt-1328270.html (Abruf am 25.10.2016).

> „Die Darstellung von Muslimen in den Medien wird einhellig und gruppenübergreifend als zu negativ wahrgenommen. Zuwanderer wie Angehörige der Mehrheitsbevölkerung bewerten das Bild, das die Medien von ‚Muslimen' zeichnen, deutlich häufiger als zu negativ als das Bild von anderen Gruppen. Dabei tut sich für beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft eine Kluft auf, denn die Medienbilder weichen von den persönlichen Erfahrungen des Zusammenlebens im Integrationsalltag ab" (ebd., S. 23).

Tatsächlich lässt ein Blick auf die Titelbilder einiger etablierter Zeitschriften der letzten Jahre erkennen, dass hinsichtlich des Themas Islam bzw. Muslime verstärkt mit Stereotypen und Feindbildkonstruktionen gearbeitet wird.[44]

Hinsichtlich der Effekte eines häufigen Konsums von Nachrichtensendungen, insbesondere auf privaten TV-Sendern, stellt ein Gutachten zur Migration und Jugenddelinquenz (Walburg 2014) fest, dass dadurch die Kriminalitätsbeteiligung von „Ausländern" deutlich überschätzt werde. Neben der Boulevard-Presse geraten auch anspruchsvollere Medien in die Kritik der Untersuchung, da sie einen Zusammenhang zwischen muslimischer Religiosität und einem höherem Gewaltpotenzial suggerieren, was jedoch „nach dem gegenwärtigen Forschungsstand unzutreffend […] und in ihrer vorurteilsschürenden Wirkung daher umso problematischer" (ebd., S. 5) sei.

Vor dem Hintergrund dieser negativen Befundlage zum öffentlichen Diskurs über Muslime ist festzuhalten, dass öffentliche Debatten mit diskriminierenden und generalisierenden Werturteilen über Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ihre Identifikation mit der deutschen Gesellschaft und damit ihre Engagementbereitschaft gefährden. Es stellt sich die berechtigte Frage, was einen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zu einem Engagement motivieren soll, wenn ihm Beteiligungsmöglichkeiten und Zugehörigkeit konsequent abgesprochen werden. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die Engagementförderung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte gewisser Strukturen und Voraussetzungen in der Aufnahmegesellschaft bedarf, um tatsächlich integrationsfördernd wirken zu können.

44 Vgl. u. a. die Titel der Zeitschrift DER SPIEGEL: „Mekka Deutschland – Die stille Islamisierung" (März Ausgabe 13/2007); „Allahs rechtlose Töchter. Muslimische Frauen in Deutschland" (November-Ausgabe 47/2004); „Ausländer und Deutsche: Gefährlich fremd. Das Scheitern der multikulturellen Gesellschaft" (April-Ausgabe 19/1997). Des Weiteren: FOCUS-Titel, Nr. 48, 22.11.2004: „Unheimliche Gäste. Die Gegenwelt der Muslime in Deutschland"; Titelgeschichte des FOCUS, Nr. 15, 10.04.2006: „Die Multikulti-Lüge. Wie die Integration in Deutschland scheitert. Kommt jetzt die Wende in der Ausländerpolitik?".

9.2 Diskriminierung und gesellschaftliche Fehlplatzierungen: Negative Effekte und Gegenmaßnahmen

Negativ-Diskurse bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Betroffenen: Die Erfahrung sozialer und ethnischer Diskriminierungen führt bei den Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zu Unmut und Frustration über die Mehrheitsgesellschaft und kann zu einer stärkeren Identifikation mit dem Herkunftsland (der Eltern) wie auch einer stärkeren Selbstsegregation führen. Damit werden Thesen einer vermeintlichen Integrationsresistenz scheinbar belegt, denn die Bildung positiver Einstellungen zur Mehrheitskultur und die Motivation, die Sprache der Mehrheitskultur zu erwerben, bleiben aus.

Erfahrungen von Diskriminierung und Stigmatisierung können bei den Betroffenen unterschiedliche Reaktions- und Verhaltensformen bzw. negative Effekte auslösen. Denkbar wären beispielsweise Formen der Radikalisierung etwa in Richtung Salafismus. Das Bewältigungsverhalten kann unterschiedliche Formen annehmen. Angelehnt an die von Norbert Elias und John L. Scotson beschriebene Etablierten-Außenseiter-Figuration, die aus einer „ungleiche[n] Machtbalance" (Elias und Scotson 1993, S. 14) resultiert, lassen sich exemplarisch drei Reaktionsmuster identifizieren[45]:

1. *Annahme und Internalisierung des Stigmas*:
   „Gib einer Gruppe einen schlechten Namen und sie wird ihm nachkommen" (ebd., S. 24). – Ein Effekt von Ausgrenzung und Stereotypisierung kann darin bestehen, dass die betroffene Gruppe die negativen Zuschreibungen annimmt und das Gefühl der eigenen Minderwertigkeit so sehr verinnerlicht, dass es zu einem Bestandteil des Selbstbildes wird und die Betroffenen ihrerseits kaum mehr an eigene besondere Begabungen und Talente glauben. Um das Stigma abzulegen und auf die Seite der „Etablierten" zu gelangen, können die „Außenseiter" in der Folge versuchen, sich von ihrer Gruppe zu distanzieren und an deren Stigmatisierung zu beteiligen.

45 Siehe hierzu auch die Thesen des Vortrags „Auswirkungen rassistischer und islamfeindlicher Zuschreibungen auf Muslime in Deutschland" von Dr. Yasemin Shooman, Akademie des Jüdischen Museums Berlin, im Rahmen des Workshops: „Stigmatisierungsprozesse und ihre Effekte auf nationale, religiöse und konfessionalisierte Identitäten von Muslimen in Deutschland"; IX. Zukunftsforum Islam „Identitätsbildung und Identitätspolitik in der Einwanderungsgesellschaft" der Bundeszentrale für politische Bildung; 12.–14. September 2014 in Brühl. URL: www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Workshop%206.pdf (Zugegriffen: 07.11.2016).

2. *Gegenstigmatisierung:*
   Um die erfahrene Stigmatisierung abzuwehren, wird sie umgekehrt und negative Stereotype auf die dominante bzw. etablierte Gruppe übertragen („Ich bin nicht so. Du bist derjenige, der so ist."). Im Versuch die Schlechterstellung und zugeschriebene Minderwertigkeit auszugleichen, wird die Eigengruppe überhöht. Als Beispiel für diese Abwehrhaltung kann das Phänomen der „Deutschenfeindlichkeit" angeführt werden.
3. *Silencing (Stillschweigen):*
   Beschuldigungen und negative Zuschreibungen, mit denen Mitglieder einer Gruppe konfrontiert werden, werden aus Selbstschutz geleugnet und tabuisiert, selbst wenn es sich um tatsächlich problematische Haltungen, kritikwürdige Ereignisse und Tendenzen innerhalb der eigenen Gruppe handelt. Selbstkritische Diskurse (z. B. zu Geschlechterfragen, Radikalisierung, Extremismus etc. bei Muslimen) werden unterbunden, um den Etablierten keine weiteren Argumente für die Ausgrenzung zu liefern.

Psychologen und Migrationsforscher wie Hacı-Halil Uslucan (2011) machen auf Zugehörigkeit bzw. den Einbezug von Minderheiten als notwendige Voraussetzung für Integration aufmerksam. Sie untersuchen und erklären die negativen Folgen gesellschaftlicher Ausgrenzungsmechanismen und formulieren Empfehlungen, wie gesellschaftliche Zugehörigkeit beeinflusst, wie Einstellungswechsel herbeigeführt werden können und welche Veränderungen dafür im sozialen Alltag notwendig sind. Uslucan (2011) macht in diesem Zusammenhang unter anderem auf folgende zentrale Aspekte aufmerksam:

- *Fokussierung von Gemeinsamkeiten statt Differenzmaximierung*: Immer wieder konstruiert die mediale Berichterstattung Fremdheiten und kulturelle Distanzen. Dies zeugt von einer geringen Reflexionshöhe der Medienverantwortlichen und der deutschen Öffentlichkeit sowie einem mangelhaften Verständnis von sozialen Problemlagen. Migranten und Migrantinnen werden dadurch in einer Opferposition fixiert. Anstatt auf Unterschiede zu verweisen, sollten stattdessen die oft übersehenen Gemeinsamkeiten und das Verbindende zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund thematisiert werden. Denn Menschen neigen eher dazu, zu Personen Kontakte zu knüpfen und Vertrauen aufzubauen, die sie als ähnlich empfinden (Wir-Bildung). Eine Überbetonung kultureller Differenzen und eine Wir-Sie-Dichotomie wirken hingegen als Barrieren für gegenseitige Annäherung, Vertrauensaufbau und interkulturelle Öffnungsprozesse.

- *Vielfalt als Bereicherung*: Integration beruht nicht auf einseitigen Anpassungsleistungen der zugewanderten Menschen, sondern ist ein gesamtgesellschaftliches Unterfangen, das Integrationsbereitschaft auch aufseiten der Aufnahmegesellschaft voraussetzt und auch die Identität von Mitgliedern der Mehrheitsgesellschaft verändert. Die Beiträge zu einer kulturellen und gesellschaftlichen Vielfalt umfassen dabei nicht allein die Einführung neuer Speisen, Sitten und Lebensstile etc., sondern betreffen auch die kognitiven Bereiche wie Vielfalt und Qualität von Entscheidungsprozessen, Meinungen und Lösungsansätzen.
- *Einbezug von Minderheiten*: Aus demokratietheoretischer, psychologischer und pragmatischer Perspektive ist der Einbezug von Migrantenorganisationen in Dialoge und Prozesse, die sie selbst betreffen, geboten: Im Sinne des Ideals der mündigen und eigenverantwortlichen Bürgerinnen und Bürger wird dadurch Selbstbestimmtheit, Selbstständigkeit, Eigeninitiative und Motivation erzeugt und aufrechterhalten. Erforderlich und konsequent ist daher die Diskussion politischer Zielvorstellungen *mit* Migrantenorganisationen, nicht das Reden *über* sie (Klie et al. 2016). Darüber hinaus ist ihre Konsultation als Experten ihrer selbst insofern pragmatisch als Migrantenorganisationen die Bedürfnisse, Einstellungs- und Verhaltensmuster der Migranten-Communities kennen und sie daher auch besser erreichen können als Institutionen der Mehrheitsgesellschaft. Letzteres betrifft insbesondere auch die öffentliche Ansprache kritischer Themen in einem geschützten Raum.
- *Sensibilisierung für Alltagsrassismus und ethnische Diskriminierung:* Sprache ist kein Abbild der empirischen Wirklichkeit oder ein neutrales Medium, sondern schafft – durch die Wahl bestimmter Begriffe – soziale Tatsachen, Realitäten (Klie et al. 2016).[46]

  Alltagsrassismus und ethnische Diskriminierung sind weit verbreitet und müssen als soziale Tatsachen erkannt, als Probleme benannt und stärker in das öffentliche Bewusstsein gebracht werden, denn in der Gesellschaft wurde dafür (noch) keine ausreichende Sensibilität entwickelt. Um das gesamtgesellschaftliche Klima und Miteinander zu verbessern, müssen diskriminierende, verkürzende Darstellungen der Lebenswelten von Migranten (in den Medien) unterbunden werden.

46 „Der Sprache liegt zwar die Verstandes- und Vernunftsfähigkeit des Menschen zum Grunde, aber sie setzt bei dem, der sich ihrer bedient, nicht eben reinen Verstand, ausgebildete Vernunft, redlichen Willen voraus. Sie ist ein Werkzeug, zweckmäßig und willkürlich zu gebrauchen […]“ (Johann Wolfgang von Goethe, *Maximen und Reflexionen* 1287 9, 662).

- *Übernahme von Vorbildrollen*: Da insbesondere Gruppen, die einen hohen sozialen Status, ein hohes Ansehen und Macht in der Mehrheitsgesellschaft besitzen, sozialen Einfluss ausüben können, sind sowohl prominente Menschen mit Zuwanderungsgeschichte als auch einheimische/deutsche Personen des öffentlichen Lebens angehalten, Vorbildrollen zu übernehmen: Sie sollten sich mit Blick auf Fragen der gesellschaftlichen Platzierung und Zugehörigkeit („Wer ist ‚Wir?'") positiv artikulieren und für eine differenzierte Wahrnehmung des jeweils „Anderen" eintreten, um negativen Stereotypisierungen und Vorurteilen entgegenzuwirken.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Fragen von Zugehörigkeit für plurale Demokratien zentral sind, insbesondere, wenn man bedenkt, dass Zugehörigkeit für eine gleichberechtigte, aktive politische Partizipation und soziale Teilhabe an der Gesellschaft ausschlaggebend ist. Die moderne Einwanderungsgesellschaft Deutschland steht daher vor der doppelten Herausforderung, einerseits die vielfach empirisch nachgewiesene soziale und ethnische Selektivität bzw. Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund abzubauen „und ihnen andererseits die Möglichkeit zu bieten, von den bürgerlichen Rechten unserer Gesellschaft Gebrauch zu machen, das heißt die Menschen selbst als wesentliche Ressource zur Lösung sozialer Probleme einzubeziehen" (Otterbach 2016, S. 300).

Exkurs: Rechtsextremismus – Die „braune" Seite der Zivilgesellschaft

Alle Fragen des Engagements und der Integration von Zuwanderern, der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen vor Ort sind unmittelbar verknüpft mit vorhandenen Vorurteilen, Diskriminierungen und schlimmstenfalls rassistisch motivierten, teilweise tödlich endenden Gewaltanwendungen gegenüber Migrantinnen und Migranten. Außer Frage steht, dass derlei Einstellungen und ethnische Diskriminierungen wesentliche Störfaktoren für die Identifikation mit der deutschen Gesellschaft, ein friedliches interkulturelles Miteinander und den Integrationsprozess darstellen.

In der wissenschaftlichen und praktischen Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus[47] ist der normative Gebrauch von Zivilgesellschaft weit verbreitet. Es

47 Rechtsextremismus wird hier verstanden als ein Dachbegriff für vielgestaltige rechtsgerichtete, undemokratische und inhumane gesellschaftliche Erscheinungsformen. In der Wissenschaft wird grundsätzlich zwischen rechtsextremen Einstellungen und rechtsextremem Verhalten, das heißt mehrdimensionalen Einstellungsmustern (v.a. Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Ethnozentrismus, Nationalismus, Antisemitismus, Autoritarismus, Chauvinismus, Sozialdarwinismus etc.) und verschiedenen Verhaltensweisen (Gewalt, Terror, Protest, Provokation, Mitgliedschaft in Organisationen/

gilt, ein verbindlich an den Menschenrechten orientiertes Engagementverständnis in deutlicher Abgrenzung zu einem unzivilen, nicht förderwürdigen Engagement von Rechts zu profilieren („dunkle" oder „braune" Zivilgesellschaft). Für einen adäquaten Umgang mit Engagement von Rechts bedarf es einer normativen Qualifizierung von nicht staatlichen Aktivitäten im Sinne eines handlungslogischen positiven Verständnisses von Zivilgesellschaft: Hierbei geht es um ein Ensemble wertgebundener, zivilisierterer Interaktionen zwischen Individuen und Gruppen. Diesbezüglich relevante Werte sind etwa Rechtsstaatlichkeit, Respekt der Menschenwürde, Partizipation, Gerechtigkeit, Gewaltfreiheit, Toleranz.

Befunde von einschlägigen Studien zum Rechtsextremismus fallen uneinheitlich aus.[48] Sie belegen weitgehend übereinstimmend, dass fremdenfeindliche und rassistische Einstellungsmuster kein gesellschaftliches Randphänomen sind, sondern bis in die Mitte der Gesellschaft hineinreichen und sich in allen Bevölkerungsgruppen manifest nachweisen lassen (Decker et al. 2014, S. 59–63). Die Studien verweisen generell eher auf einen quantitativen Rückgang als auf eine Zunahme des Phänomens in der Breite der Bevölkerung (Decker et al. 2014, S. 43ff., 59; Heitmeyer 2012; Stöss 2010; Rippl 2008), warnen dabei aber zugleich vor einer zunehmenden Radikalisierung, Militanz und Brutalisierung einzelner Aktivitäten in den fremdenfeindlichen Segmenten und einem erhöhten Gefährdungspotenzial für die Demokratie. Auch im Zuge der Pegida-Aufmärsche[49] wurde eine auffällige Zunahme von rechter Gewalt registriert (Sukhni 2015). Problematische Entwicklungslinien sind zudem in einem Anwachsen des Antiziganismus, der Islamfeind-

Parteien, Wahl) unterschieden (Stöss 2010, S. 21). Vom Rechtsextremismus zu unterscheiden, aber nicht trennscharf abzugrenzen, ist das Phänomen des Rechtspopulismus als eine Art Politikform oder ‚Identitätspolitik', die eine bedrohte Gemeinschaft konstruiert („Wir, das Volk" und „die Anderen" oder „die da oben"), komplexe Sachverhalte vereinfacht und virulente Stimmungen aufgreift, dabei aber ihre Verfassungstreue und die Akzeptanz des demokratischen Systems betont. Durch das Näheverhältnis zum Rechtsextremismus werden rechtspopulistische Parteien von extremen Rechten unterwandert (Sukhni 2015).

48 Auf die methodische Qualität und Seriosität ist höchster Wert zu legen. Das Erhebungsdesign (Fragen, Antwortvorgaben, Zahl der Befragten, Auswertungsverfahren etc.) bestimmt die Qualität der Ergebnisse bzw. Belastbarkeit der Daten, die es daher jeweils genau zu überprüfen gilt. Generell sollte die Stabilität von Einstellungsmessungen nicht überschätzt werden, da sie stark auf mediale Stimmungstrends reagieren. Zudem ist häufig eine Diskrepanz im Antwortverhalten zu Einstellungsmessungen festzustellen (d. h. einer Selbsteinschätzung, die eine offene Haltung gegenüber kultureller und religiöser Vielfalt suggeriert, und ablehnenden Haltungen bei vorgegebenen Items zum Thema) (Sukhni 2015).

49 Pegida: „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes".

schaft wie auch einer hohen Abwertung von Asylsuchenden festzustellen (Heitmeyer 2012, S. 38–40; Decker et al. 2014, S. 43ff.).

In der Wissenschaft wird allgemein davon ausgegangen, dass rechtsextreme Einstellungen in Krisensituationen durch eine subjektiv wahrgenommene (Gefahr der) Verschlechterung der persönlichen (wirtschaftlichen) Lage begünstigt werden. Auch fühlen sich insbesondere Bildungsverlierer vom Rechtsextremismus angezogen. Festgehalten werden muss, dass Ursachen für rechtsextremistische Einstellungen vielschichtig und jeweils im Kontext einer Gemengelage von individuellen und gesamtgesellschaftlichen Faktoren zu analysieren sind: Subjektive Problemlagen (Desintegration, Marginalisierung, Prekarisierung etc.), spezifische Persönlichkeitsmerkmale sowie die politische Kultur, die das Umfeld einer Person und ihren Sozialisationsprozess prägt, müssen mit der örtlichen Kontinuität rechtsextremistischer politischer Kulturen zusammen betrachtet werden. Auch spielen gesellschaftlich virulente Diskurse und Ideologien sowie negativ konnotierte politische Verlautbarungen und Medienberichterstattungen („Das Boot ist voll!“, „Asylantenflut“) hinsichtlich der Verstärkung von Feindbildkonstruktionen, Ressentiments und Angstszenarien und damit einhergehend fremdenfeindlicher Mobilisierungen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Zu beachten ist auch die Wirkung von „kritischen Ereignissen“ auf Einstellungen und Handlungsdispositionen. Davon zeugen nicht nur das drastische Anwachsen rechtsextrem motivierter Straftaten und die hohe Zahl von Anschlägen gegen Flüchtlingsunterkünfte in der jüngsten Zeit. Der aktuelle Thüringen-Monitor hat auch vor dem Hintergrund stark angewachsener Flüchtlingszahlen eine Trendumkehr auf der Einstellungsebene festgestellt: Die Zustimmung zu rechtsextremen Aussagen ist innerhalb eines Jahres von 17 Prozent (2014) auf 24 Prozent (2015) angestiegen (Best et al. 2015, S. 90).

In der Bundesrepublik wird für die Zeit nach der deutschen Wiedervereinigung ein Wandel der Organisationsform des Rechtsextremismus von eher partei- zu bewegungsförmigen bzw. subkulturellen Strukturen insbesondere für Westdeutschland, aber auf einem hohen Ausgangsniveau auch für die neuen Bundesländer festgestellt (Stöss 2010, S. 230). Darüber hinaus wird für den Zeitraum von 1993 bis 2009 eine Gewichtsverlagerung von systemkonformen zu systemfeindlichen Kräften konstatiert, wovon vor allem die fünf neuen Bundesländer betroffen seien (ebd., S. 103). Dass der Rechtsextremismus und die bestehenden Subkulturen seit 1990 in Ostdeutschland deutlich mehr Zuspruch als in Westdeutschland gewannen, kann mit der Veränderung der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen erklärt werden: Nach einem anfänglichen Zukunftsoptimismus und Hoffnungen auf verbesserte Lebens- und Arbeitsbedingungen führten die Massenarbeitslosigkeit und ökonomisch-sozialen Folgen des Systemwechsels zunehmend zu einer

Politik- und Systemverdrossenheit, die wiederum für rechtsextremistische Angebote empfänglich machte. Auch ging der Zusammenbruch der alten Ordnung für viele Menschen in Ostdeutschland mit einer starken Identitätskrise einher, die das Bedürfnis nach Ruhe und Ordnung provozierte und die Disposition für autoritäre und fremdenfeindliche Einstellungen begünstigte. So erhielten in den neuen Bundesländern bereits bestehende rechtsextremistische Subkulturen seit 1990 insbesondere durch unzufriedene junge Menschen großen Zulauf (ebd., S. 212).

Rechtsextremismus auf lokaler Ebene

Insbesondere eher dünn besiedelte, ländlich-periphere und strukturschwache Gebiete sind der Gefahr ausgesetzt, von rechtsextremen Akteuren unterwandert zu werden. Solche Gegenden sind meist von Abwanderung junger und qualifizierter Menschen und der Ausdünnung sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Infrastrukturen gekennzeichnet. Auch handelt es sich häufig um „entpolitisierte" Regionen, aus denen sich demokratische Parteien, politische und zivilgesellschaftliche Organisationen zurückgezogen haben. Solche strukturschwachen Räume sind vor allem in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen und dem Norden Sachsen-Anhalts zu finden, wo der Rechtsextremismus eine große Herausforderung für die demokratische Gesellschaft darstellt (LfV Sachsen und MI Brandenburg 2008, S. 3).

Rechtsextreme nutzen diese prekären Lagen strategisch, um verdeckt und schrittweise ihre Ideologie im kommunalen Alltag zu verankern („geheime Agenda") und mit ihrem „Kampf um Köpfe und Räume" einen gesellschaftlichen Wandel von unten zu erreichen („Graswurzelstrategie"). Sie engagieren sich gezielt für vernachlässigte lokale Angelegenheiten und das Gemeinwesen und sind in Vereinen, Bürgerinitiativen, Elternvertretungen, der freiwilligen Feuerwehr und Kommunalpolitik aktiv. Bei der Hausaufgaben- und Nachbarschaftshilfe, erlebnisorientierten jugendkulturellen sowie Beratungs- und Hilfsangeboten zeigen sie sich als freundliche Nachbarn, Kollegen und Mütter. Dies fördert ihre Akzeptanz und Anerkennung als zuverlässige, seriöse Bürgerinnen und Bürger („Kümmerer") vor Ort. Aufgrund dieses bürgerlichen Images ist es nicht immer einfach, rechtsextreme Aktivitäten und Personen als solche zu identifizieren, wie es etwa beim äußeren Erscheinungsbild, Reden und Handeln von Neonazis in Springerstiefeln und Bomberjacken der Fall ist. Denn mittlerweile hat sich das Spektrum rechtsextremistischer Ausdrucksformen deutlich verändert. Doch auch wenn derartige unzivile Einflussnahmen als solche erkannt oder etwa durch Mitgliedschaft in rechtsextremen Parteien offensichtlich werden, bedeutet dieses nicht zwangsläufig, dass das Problem zu einem öffentlichen Anliegen gemacht wird. Denn die sozialen Nahbeziehungen und Beziehungsverflechtungen in ländlichen und dörf-

lichen Lebensräumen haben eine geringere Konfliktbereitschaft zur Folge, sodass rechtsextremistische Aktivitäten im persönlichen Umfeld häufig verharmlost, verdrängt und defensiv thematisiert werden (ASS und BBE 2015, S. 10, 33). Zudem herrschen im Vergleich zu urbanen Räumen in ländlichen Regionen eher homogene Lebenswelten, in denen ein geringes Spektrum subkultureller Ausdrucksformen und aufgrund des geringen Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund wenig bis keine Erfahrungen mit kultureller Vielfalt vorzufinden sind. Die soziale Kontrolle und der Anpassungsdruck fallen dadurch höher aus. Damit einher gehen Ängste vor Sanktionierung bei abweichendem, den örtlichen „Frieden" gefährdendem Verhalten, der Diffamierung als „Nestbeschmutzer" und nicht zuletzt davor, persönlich ins Visier der Rechtsextremen zu geraten. So kann es zur Verfestigung des Problems kommen, dass erst dann unweigerlich öffentlich bekannt wird, wenn es zu schweren Beeinträchtigungen des Images eines Ortes, verbunden mit überregionalen Medienberichterstattungen gekommen ist (ebd., S. 33).

Handlungsstrategien und Programme gegen Rechtsextremismus

Da das rechtsextrem-rechtspopulistische Phänomen in Deutschland sehr vielgestaltig und komplex ist, gibt es entsprechend kein Patentrezept bzw. keinen allgemein gültigen Handlungskatalog für die Bearbeitung seiner Symptome und Ursachen in den Handlungsfeldern von Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Es existieren bereits ein umfangreicher Diskurs über Möglichkeiten und Grenzen von Gegenstrategien sowie ein großes Erfahrungswissen aus der Praxis. Weitgehender Konsens herrscht darüber, dass die Integration von verschiedenen repressiven, präventiven, sozialpädagogisch-sozialarbeiterischen Maßnahmen in handlungs- und sektorübergreifenden Gesamtstrategien notwendig ist. Diese müssen lokalspezifisch ausfallen, da die Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus primär jeweils auf lokaler Ebene in einer demokratie- und menschenrechtsorientierten Ausrichtung unter Beteiligung und Berücksichtigung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger geführt werden sollte. Neben überregionalen Modellprojekten wurden seit 2007 in Form von „Lokalen Aktionsplänen" (LAP) integrierte lokale Strategien gefördert, die in Verantwortung der Kommunen entwickelt worden sind und das Engagement lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure gegen Rechtsextremismus einbinden und weiter verstärken sollten. Die „Lokalen Aktionspläne" wurden im Rahmen des neuen Bundesprogramms „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit" (Laufzeit 2015–2019) zu meist im ländlichen Raum verorteten „Lokalen Partnerschaften für Demokratie" weiterentwickelt (Pautzke und Schönrock 2015).

Bei der Konzeption von Programmen gegen Rechtsextremismus wird zivilgesellschaftlichen Aktivitäten eine große Bedeutung beigemessen. Zivile Ge-

genmobilisierungen reagieren auf ihre Infragestellung durch die „dunkle“ Zivilgesellschaft (im Sinne einer Reparatur) und zielen auf langfristige Lern- und Bildungsprozesse, die im Alltagshandeln als positive Gegenerfahrungen zur Geltung kommen können und somit potenziell imstande sind, das gesellschaftliche Problem des Rechtsextremismus einzudämmen (Roth 2010, S. 54f.).

Im zivilgesellschaftlichen Handlungsfeld gelten Mobile Beratungsteams (MBTs) mit sozialräumlichem Fokus als bewährte Standardprogramme gegen Rechtsextremismus. In Beratungsprozessen von durch rechtsextremistische Akteure bedrohten Personen (Opferberatung) vermitteln sie den Betroffenen Kompetenzen und Erfahrungen. Darüber hinaus wird für die Stärkung demokratischer Zivilgesellschaften und für die Entwicklung demokratischer Gemeinwesen plädiert, die sich durch eine konsequente (Re-)Demokratisierung des öffentlichen Raums mit dem Rechtsextremismus kompetent und strategisch auseinanderzusetzen wissen (siehe zu förderlichen Faktoren Korgel 2009, S. 256ff.). Auch Bürgerbündnisse werden als potenzielle Erfolgsmodelle betrachtet, die trotz ihrer Fragilität als kritische Korrektive von Politik und Verwaltung fungieren und die Zivilgesellschaft vitalisieren können (ebd., S. 260f.).

Den mit dem Rechtsextremismus insbesondere in ländlich-peripheren Gegenden verbundenen Herausforderungen wurde mit Präventionsmaßnahmen, Gegenstrategien und der Formulierung juristischer Handlungsmöglichkeiten in diversen Praxisleitfäden und Arbeitspapieren begegnet. Herausgestellt wird, dass in der lokalen Öffentlichkeit zunächst ein Problembewusstsein erzeugt werden muss und insbesondere deutungsmächtige und anerkannte Schlüsselpersonen (z. B. der Bürgermeister) hierzu imstande sind. Sie können in der Gemeinde Diskussionen anregen, relevante Akteursgruppen für ein gemeinsames Vorgehen gewinnen und die Entwicklung ortsübergreifender Strategien und Bündnisse anstoßen. Mit Blick auf die Gefahr antidemokratischer Vereinnahmungen wird die Stärkung und Praxis demokratiefördernder Potenziale in ländlichen Gemeinden bzw. der demokratischen Praxis in Vereinen empfohlen. Für eine effektive Rechtsextremismusprävention und die Stärkung der Zivilgesellschaft ist die Aufrechterhaltung bzw. der Aufbau der sozialen und kulturellen Infrastruktur eine Grundvoraussetzung. Auch sind Jugendlichen positive Aktivitäten in alternativen Jugendkulturen anzubieten, die mit rechtsextremistischen Angeboten konkurrieren können und deren Dominanz den Anschluss an extremistische Gruppen verhindern hilft. In Zusammenhang mit diesen zahlreichen Herausforderungen und „freiwilligen Aufgaben“ verweisen die Kommunen angesichts ihrer knappen finanziellen Ressourcen und der verfassungsrechtlichen Situation auf die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens aller staatlichen Ebenen und der Zivilgesellschaft (BVKS 2007, S. 6).

Der große Handlungsbedarf wurde seitens der Politik erkannt. Zahlreiche Bundes- und Landesprogramme fördern und finanzieren diverse Aussteiger- und Präventionsprojekte sowie Opferberatungsstellen. Hervorzuheben sind Stabilität und Dauer der Förderung durch Bund und Länder; verschiedene Aktionsprogramme wurden fortgeschrieben und auch erweitert. Eine Bilanz der zahlreichen Bundes- und Landesprogramme vorzunehmen und Wirkungsfragen mit Blick auf Fokus und Ziel zu beantworten ist schwierig. Insgesamt wirkten die Bundesprogramme hinsichtlich ihrer überregionalen (langfristigen) Ausstrahlungskraft und positiver Effekte bislang unterschiedlich innovativ und prägend. Auf Bundesebene fehlt es bislang weiterhin an einem ressortübergreifenden Konzept gegen Rechtsextremismus. Modellprogramme stehen in der Gefahr, häufig unkoordiniert, ohne eine Gesamtstrategie von verschiedenen Ministerien verantwortet und implementiert zu werden und Kontinuität zu behindern. Anhaltend kritisiert wird die alle Projektfinanzierungen zeitlich limitierende Förderpraxis: Befristete Maßnahmen und projektorientierte Finanzierungen („Projektitis“) konterkarieren Good Practice-Ansätze und das Vertrauen der Akteure. Gefordert werden verstetigte institutionelle Strukturen für erfolgreiche Projekte mit positiven Effekten vor Ort und der Abbau der mit hohen bürokratischen Hürden verbundenen Förderlogik, die in unproduktiver Weise Ressourcen der Akteure binden. Mehrere Autoren haben bereits generelle Erfolgsfaktoren zur Bekämpfung von Rechtsextremismus identifiziert (dazu exemplarisch die Vorschläge in den Kästen).

Die im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ bislang erfolgten Entwicklungen sind positiv einzuschätzen: Nie zuvor wurde mehr Geld in die Extremismusprävention investiert. Für das Jahr 2016 steht eine um 10 Millionen Euro aufgestockte Fördersumme von 50,5 Millionen Euro zur Verfügung. Im Kontext der lokalen „Partnerschaften für Demokratie“ werden in 218 Kommunen Jugendforen und Jugendfonds gefördert, um eine nachhaltigere Beteiligungs- und Engagementstruktur zu erproben. Träger von Strukturprojekten mit überregionaler Bedeutung können bis zu fünf Jahre gefördert werden. Wie effektiv sich das neue Bundesprogramm in formell-administrativer und praktischer Hinsicht erweisen wird, bleibt abzuwarten.

Vorschläge zur Stärkung guter Praxis in der Arbeit gegen Rechtsextremismus (nach Roth 2010, S. 83–86)

- Entwicklung eines integrierten sektorübergreifenden Handlungskonzeptes, das die Ursachen der rechtsextremen/rechtspopulistischen Erfolge sowie alle Formen von Diskriminierungen in den Blick nimmt.
- „Hilfe zur Selbsthilfe“: Unterstützung der Selbstorganisation von Betroffenen- und potenziellen Opfergruppen sowie Ausbau der Kooperation mit Migrantenverbänden und Flüchtlingsinitiativen.
- Nachhaltige (finanzielle) Sicherung einer zivilgesellschaftlichen regionalen Infrastruktur, die Kompetenzzentren, Vernetzungseinrichtungen, Beratungsnetzwerke und Opferberatungsstellen umfasst.
- Entbürokratisierung der Förderlandschaft, damit auch kleine zivilgesellschaftliche Initiativen profitieren können.
- Professionelle Organisations- und Trägerberatung zum Umgang mit Rechtsextremismus in der Politik, in Unternehmen, in Bildungseinrichtungen, Jugendverbänden, Vereinen etc.
- Förderung, Verbreitung und Qualitätssicherung dauerhaft erfolgreich erprobter Maßnahmen.
- Kurzfristig abrufbare Interventionsfonds für besonders betroffene und bedrohte Regionen.
- Umfassende Synopse und Auswertung der vorliegenden Datenbestände zur Entwicklung des Rechtsextremismus in Deutschland (Lageberichte) sowie Etablierung einer regional differenzierten Datenbasis.

Vorschläge für den kommunalpolitischen Umgang mit Rechtsextremismus (nach Henßler und Overdieck 2014, S. 60ff.)

- Gemeinsame Problemanalyse unter den demokratischen Kräften der Kommunalpolitik und Entwicklung eines menschenrechtsorientierten Leitbildes.
- Lokale Kooperationen und breite Bündnisse gegen rechtsextreme Aktivitäten von demokratischen Parteien, Behörden und Verwaltung, Polizei, zivilgesellschaftlichen Initiativen, religiösen Institutionen, Migrantenorganisationen und Gewerkschaften.
- Eindeutige Positionierung demokratischer Parteien und lokalpolitisch Verantwortlicher zum Umgang mit extremen Rechten.
- Einbezug externer Perspektiven und einer größeren Öffentlichkeit über Medien durch Bereithaltung von verschriftlichten Hintergrundinformationen und eine anlassbezogene Medienberichterstattung.
- Unterstützung von neuen Beteiligungs- und Engagementformen auf Basis vorgehaltener lokaler und regionaler Infrastrukturen und Erprobung neuer verbindlicher Formen der Bürgerbeteiligung (im Sinne von Mitsprache und Entscheidungsrechten) zur Stärkung der lokalen Demokratie.
- Frühzeitige Thematisierung und vorausschauende Bearbeitung lokaler Problemlagen und vorhandener Sorgen von Bürgerinnen und Bürgern.

10 Integrationspolitik und Engagementpolitik

Im Folgenden wird eine pragmatische Unterscheidung zwischen der Integrationspolitik und der Engagementpolitik als zwei eigenständige Politikfelder vorgenommen. Es wird herausgestellt, welcher Stellenwert dem Engagement und der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Programmen und Strategien zukommt, wie diesbezügliche Rahmenbedingungen beurteilt und welche konkreten Maßnahmen („Policies“) bestehen bzw. empfohlen werden.

10.1 Bürgerschaftliches Engagement von Personen mit Migrationshintergrund in bundespolitischen Integrationsplänen[50]

Engagement und Migrantenorganisationen: Die Einbindung von Migrantinnen und Migranten in die verschiedenen Formen des „bürgerschaftlichen Engagements" nimmt in der Integrationspolitik auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen einen großen Stellenwert ein. Das Engagement wird als Katalysator *und* als Indikator für die Integration betrachtet (BPA 2007, S. 20, 173; BPA 2008, S. 129; BPA 2011, S. 18), dem ein großes Potenzial für die Stärkung gleichberechtigter Teilhabe, insbesondere auf lokaler Ebene, im unmittelbaren Lebensumfeld der Migrantinnen und Migranten, zukomme (BPA 2007, S. 173).

Mit Blick auf Leitthemen und -ziele bestehen enge Bezüge zwischen den Integrationsplänen der Bundesregierung, die sich in einem weitgehend konsensualen Verständnis von „bürgerschaftlichem Engagement" und seinen Auswirkungen spiegelt. Allen (Grundsatz-)Erklärungen gemein ist die Verfolgung eines Dialogprinzips, in dem die Migrantinnen und Migranten und ihre Organisationen bei der Entwicklung bundesweiter und kommunaler Integrationskonzepte sowie deren effektiven Umsetzungen zunehmend als wichtige Experten ihrer selbst betrachtet, konsultiert und aktiv mit einbezogen werden. Entsprechend wird dem Engagement *von*, *für* und *mit* Migranten sowie insbesondere der Anerkennung und Stärkung ihrer Organisationen als wichtige und gleichberechtigte Partner eine signifikante Rolle beigemessen: „Dies ist Ausdruck des gleichberechtigten Dialogs von Staat und Migranten und einer partizipativen Integrationspolitik. Migrantenorganisationen übernehmen auf allen Ebenen gesellschaftlichen Handelns neue Verantwortung für Integration" (BPA 2008, S. 10).

Die hohe Relevanz der Themen „bürgerschaftliches Engagement", „Zivilgesellschaft" wie auch der Bezug zur „lokalen Ebene" in der Integrationspolitik lässt sich nicht nur qualitativ nachzeichnen, sondern auch rein quantitativ über die Häufigkeit verwendeter Begrifflichkeiten feststellen (Tabelle 5).

50 BPA 2007, 2008, 2011; BMI und BAMF 2010.

Tabelle 5 Begriffszählung in den Integrationsplänen der Bundesregierung

	Nationaler Integrationsplan 2007	Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht 2008	Bundesweites Integrationsprogramm 2010	Nationaler Aktionsplan Integration 2011
Engagement / Ehrenamt	99 / 28	120 / 60	169 / 41	271 / 62
Zivilgesellschaft	22	23	17	31
Bürgergesellschaft	2	7	2	5
Lokal / vor Ort	49 / 65	85 / 116	48 / 74	66 / 154

Es wurden Nomen und Adjektive gezählt. Nennungen in Überschriften wurden mitberücksichtigt. Fußnoten, Kopfzeilen, Inhalts- und Literaturverzeichnisse sowie Anhänge wurden nicht miteinbezogen.

Offenkundig ist ein hohes Reflexionsniveau insbesondere hinsichtlich einer differenzierten Analyse der Charakteristika des Engagements von Migrantinnen und Migranten, die zu zahlreichen Erkenntnissen und einer Vielzahl konkreter Handlungsempfehlungen führt.

So heißt es, dass sich Migrantinnen und Migranten sowohl in den klassischen Strukturen der Vereine, Verbände, Kirchen und Religionsgemeinschaften als auch in Migrantenorganisationen und (nicht erfassten) informellen Formen und Strukturen engagieren, die außerhalb des traditionellen Freiwilligensektors auch in nachbarschaftlichen und innerethnischen Bereichen liegen können (BPA 2011, S. 287f.; BPA 2008, S. 230; BMI und BAMF 2010, S. 24). Dabei werde ihr Engagement durch unterschiedliche Bildungssysteme, zivilgesellschaftliche Strukturen und Traditionen des Engagements in den Herkunftsländern sowie durch Unterschiede hinsichtlich des Bildungsniveaus und des sozialen Status geprägt (BPA 2011, S. 287; BPA 2007, S. 173). Ausschlaggebend seien ferner die Aufenthaltsdauer bzw. der Aufenthaltsstatus, wobei das Engagement grundsätzlich nicht an einen bleiberechtlichen Aufenthaltsstatus gebunden sei, es damit aber eine stabilere Grundlage habe, die vor allem mit der Einbürgerung weiter konsolidiert werde (BPA 2011, S. 451).

Als Zielgruppe sollen den Menschen mit Migrationshintergrund und ihren Organisationen durch ihr Engagement politische Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten erschlossen und der Erwerb von sprachlichen, personenbezogenen und Fachkompetenzen gefördert werden (BMI und BAMF 2010, S. 136). Die Möglichkeit des Zugangs zu gesellschaftlichen Positionen und kulturellem Kapital

(Wissen, Kompetenzen) sowie des Aufbaus von Sozialkapital durch bürgerschaftliches Engagement findet ebenso Erwähnung wie die wachsende Identifikation mit dem Wohnumfeld von Menschen mit Migrationshintergrund durch deren aktive Beteiligung an den Diskussionen und Entscheidungen vor Ort (ebd., S. 24, 136).

Betont wird dabei, dass das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund und ihren Organisationen nur dann als ein solches und als integrationsförderlich bezeichnet werden kann, „wenn es gesellschaftliche und politische Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten erschließt und fördert" (ebd., S. 136). Die Aktivitäten dürften nicht auf eine „Abschottung gegenüber der Gesellschaft zielen" (ebd.), sondern müssten gemeinwohlorientiert ausgeübt werden und Transparenz und Dialogbereitschaft erkennen lassen (BPA 2007, S. 173f.). Ein in einer anderen Kultur, Sprache oder Religion verankertes Engagement könne Ausgangspunkt für den Brückenschlag zur Aufnahmegesellschaft sein (ebd.).

Die unterschiedlichen, insbesondere informellen Formen des Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund und ihren Organisationen in ihrer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung stärker hervorzuheben, anzuerkennen und zu unterstützen, sei ein wichtiger Beitrag zu einer „nachholenden Integrationsförderung" (BMI und BAMF 2010, S. 115; BPA 2011, S. 289). Registriert wird, dass die Migrantenorganisationen nur vereinzelt hauptamtliche Strukturen aufweisen und überwiegend – insbesondere auf lokaler Ebene – ehrenamtlich arbeiten, wobei über die Engagementschwerpunkte in Migrantenorganisationen selbst wenig bekannt sei. Dies habe zur Folge, dass das „vielfältige, auf Integration ausgerichtete Engagement" der Vereine in der Öffentlichkeit (von Autochthonen) bislang kaum wahrgenommen und anerkannt, sondern häufig eher skeptisch betrachtet werde (BMI und BAMF 2010, S. 117, 120). Je nach Zielen, Größe, Organisationsform und Professionalität einer Organisation verfügten Migrantenorganisationen über unterschiedliche, zumeist mangelhafte finanzielle, infrastrukturelle und räumliche Möglichkeiten, die die Organisationen häufig an ihre Grenzen stießen ließen und dazu führten, dass insbesondere bei potenziellen Zuwendungsgebern ein Eindruck mangelnder Professionalität entstünde (ebd., S. 120). Migrantenorganisationen erhielten nicht die Art institutionalisierter Förderung, wie sie zahlreichen deutschen Verbänden zukomme, um politisch gewollte, wesentliche Veränderungen mittragen zu können (BPA 2008, S. 214).

Partizipation: Mit den in den Integrationsplänen und -programmen bearbeiteten Themenfeldern wird der Grundgedanke verfolgt, die (kommunalpolitische) Partizipation der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen zu verbessern (BMI und BAMF 2010, S. 114; BPA 2011, S. 202). So seien zukünftig ein verstärkter Einbezug der Migrantinnen und Migranten in ehrenamtliche Entscheidungsgremien in allen ge-

sellschaftlichen Bereichen und – hinsichtlich der Erlangung des Wahlrechts – eine erleichterte Einbürgerung vonnöten (BPA 2008, S. 231). Zu den im Nationalen Integrationsplan formulierten Selbstverpflichtungen der Bundesregierung gehört somit unter anderem die Prüfung 1.) der Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Migranten aus Nicht-EU-Staaten (Drittstaatenangehörige) und 2.) die Möglichkeit der Berücksichtigung integrationsförderlichen Engagements beim Einbürgerungsverfahren (BPA 2007, S. 176).

Hinsichtlich der Verwendung des Engagementbegriffs wird allgemein deutlich, dass „bürgerschaftliches Engagement" und „politische Partizipation" als zwei Dimensionen aktiver Teilhabe von Zugewanderten betrachtet werden (z. B. BPA 2011, S. 24, 451). Zwar werden Zusammenhänge zwischen bürgerschaftlichem Engagement und politischer Partizipation formuliert, solche aber nicht tiefer gehend analysiert und kohärent zusammengesehen. Ferner wird nicht deutlich, in welche Richtung des Zusammenhangs jeweils gedacht wird und welche (positiven) Wechselwirkungen angenommen werden. So wird einerseits formuliert, dass Partizipation Voraussetzung bürgerschaftlichen Engagements sei: „Bürgerschaftliches Engagement ist ohne Partizipation nicht möglich" (BPA 2007, S. 173), und andererseits konstatiert, dass bürgerschaftliches Engagement vor allem die Partizipationschancen erhöhen sollte (BPA 2008, S. 231).

Zu hinterfragen wäre, ob die Betrachtung politischer Partizipation als Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement nicht als zu anspruchsvoll und nicht fundiert gelten kann. Wie auch in den Ausführungen und Empfehlungen der Integrationspläne selbst reflektiert, gestaltet sich politische Partizipation (rechtlich) voraussetzungsvoller als soziales Engagement, das auch ohne politische Partizipation stattfinden kann und stattfindet, etwa bei Flüchtlingen. In diesem Zusammenhang sollte zukünftig verstärkt untersucht werden, inwieweit Partizipationsdefizite durch Engagement kompensiert werden können und welche positiven und negativen Korrelationen festzustellen sind.

Zivilgesellschaft: Der Integrationspolitik steht eine der *Leitidee* der Zivilgesellschaft verpflichtete Gesellschaft vor Augen (BPA 2007, S. 173), die sich auf bürgerschaftliches Engagement als „eine tragende Säule des Gemeinwesens" (BPA 2011, S. 287) stützt. Diese Leitidee respektiere die Engagementvielfalt (!) und werde „in breiten Kreisen als eine Voraussetzung für eine gut funktionierende Demokratie" betrachtet (BPA 2008, S. 212). Bezüglich des Gelingens sozialer Kohäsion wird der Zivil- bzw. Bürgergesellschaft eine „große Verantwortung" übertragen (BMI und BAMF 2010, S. 115). Weiter heißt es: „Der soziale Zusammenhalt moderner Gesellschaften kann durch wirtschaftliches Handeln auf Märkten einerseits sowie durch das Handeln von Politik und staatlicher Verwaltung andererseits allein nicht gewährleistet werden", sondern benötige die „breit gefächerten

Formen des bürgerschaftlichen Engagements“ (BPA 2007, S. 29; vgl. auch BPA 2008, S. 177f.; BPA 2011, S. 452). Insbesondere das gemeinsam von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ausgeübte Engagement fördere die gegenseitige Akzeptanz und den gesellschaftlichen Zusammenhalt (BPA 2007). „Derartige zivilgesellschaftliche Strukturen sind oft besser als bürokratische Einrichtungen in der Lage, aktive Teilnahme sowie Orientierung zu ermöglichen und damit die Voraussetzungen für gesellschaftliche Integration zu schaffen“ (BPA 2011, S. 451). Letztere zu erzielen, sei nicht die alleinige Aufgabe des Staates, sondern erfordere eine „aktive Bürgergesellschaft, in der möglichst viele Menschen Verantwortung übernehmen und Eigeninitiative entwickeln“ (BPA 2007, S. 14), denn bürgerschaftliches Engagement beruhe auf „freiwilliger Selbstverpflichtung, öffentlicher Verantwortungsübernahme und Vernetzung“ (BPA 2007, S. 29).

Explizit und pragmatisch wird dabei auch auf den Tatbestand hingewiesen, dass sich „[in] einer Zeit zunehmender Ressourcenprobleme der öffentlichen Hand […] die Notwendigkeit [ergibt], ehrenamtliche, auch als Selbsthilfe und Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten konstituierende Integrationsarbeit als willkommene Konsolidierungshilfe zu aktivieren und zu nutzen“ (BPA 2008, S. 212). Die Bundesregierung verpflichtet sich unter anderem, „die zivilgesellschaftliche Integration in Kontexten bürgerschaftlichen Engagements zu einem „*programmübergreifenden Fokus* [der] Förderpolitik des Bundes zu entwickeln“ (BPA 2007, S. 175).

Kommune: Als „zentrale integrationspolitische Akteure“ (BPA 2007, S. 24) werden die Kommunen besonders gewürdigt, denn: „Integration entscheidet sich vor Ort! Das Zusammenleben von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund findet in Nachbarschaften in den Städten und Gemeinden, Stadtvierteln und Quartieren statt“ (BPA 2011, S. 433; auch S. 199). Zu berücksichtigen seien dabei die heterogenen (finanziellen) Ausgangslagen und Gegebenheiten in den rund 12.000 deutschen Kommunen, in denen sich die Integrationserfordernisse „je nach gegebener Sozialstruktur sowie der Zahl und Zusammensetzung der zugewanderten Bevölkerung sehr unterschiedlich“ darstellten (BPA 2007, S. 24).

Die unterschiedlich akzentuierte kommunale Engagementförderung über Infrastruktureinrichtungen wie Freiwilligenagenturen, Stadtteilzentren, Seniorenbüros und Mehrgenerationenhäusern (in größeren Städten) sowie engagementfördernde Anlaufstellen in der Verwaltung in kleineren Gemeinden werden gewertschätzt und die zunehmende Kooperation öffentlicher Einrichtungen (Schulen, Vereine etc.) mit der kommunalen Engagementförderung als wesentlich herausgestellt (BMI und BAMF 2010, S. 25). Als Dreh- und Angelpunkt für das Gelingen der „Integration vor Ort“ gilt die interkulturelle Öffnung aller beteiligten Einrichtungen (BPA 2008, S. 228). Festgestellt wird aber auch, dass die Integration von Zugewanderten in den Kommunen nur in Zusammenarbeit und mit Unterstüt-

zung des Landes und des Bundes bewältigt werden könne. Insbesondere in einem Flächenland wie Rheinland-Pfalz seien „die Vernetzungen und die Kooperationen unterschiedlichster Akteure auf den verschiedenen Ebenen unerlässlich“ (BPA 2008, S. 110f.)

Neben kommunalen Gesamtkonzepten, die die Bedeutung des lokalen Gemeinwesens und des Wohnumfeldes bzw. die sozialarbeiterische Sozialraum-/Gemeinwesenorientierung in Orten mit hohem Zuwanderungsanteil „als Mainstreamansatz“ herausstellen (ebd., S. 227), sei das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in allen Ländern von großer Bedeutung (BPA 2011, S. 434). Mit seinem integrierten, fachübergreifenden Handlungsansatz stehe es im Mittelpunkt von Strategien zur Förderung der Integration vor Ort (BPA 2008, S. 26) und soll Probleme sozialräumlicher Konzentration, ethnische und armutsbedingte Polarisierungs- und Segregationstendenzen begegnen helfen (BPA 2008, S. 110; BPA 2011, S. 203). Im Sinne einer „partizipativen Integrationspolitik“ soll vermittels partizipativer Verfahren und engagementbasierter Programme („Integrationslotsen“, „Stadtteilmütter“ etc.), integrierter Stadtentwicklungskonzepte und eines aktiven Quartiersmanagements unter anderem das nachbarschaftliche Zusammenleben gestärkt werden (BPA 2007, S. 112–115; BPA 2011, S. 203f.).

Die Integrationspläne der Bundesregierung enthalten zahlreiche Handlungsempfehlungen und Maßnahmen zur Förderung von Engagementstrukturen und Migrantenorganisationen sowie Verbesserungen diesbezüglich relevanter Rahmenbedingungen. Im Nationalen Integrationsplan werden 400 (Vorschläge zu) Selbstverpflichtungen sowie Maßnahmen und Empfehlungen zur Umsetzung von Integrationsschritten aus unterschiedlichen Perspektiven (nicht) staatlicher Akteure formuliert.[51] Im Fortschrittsbericht (BPA 2008) wird zum Teil anhand von Good Practice-Beispielen erläutert, inwiefern Bund, Länder und Kommunen die proklamierten Maßnahmen (z. B. durch Projekte und Aktionsprogramme) umgesetzt haben und wo es noch Nachholbedarf gibt.

Auch im bundesweiten Integrationsprogramm werden engagementrelevante Empfehlungen insbesondere zur Weiterentwicklung von Migrantenorganisationen und Angeboten im Handlungsfeld gesellschaftliche Integration (BMI und BAMF

51 Siehe BPA 2007, S. 173–180: Themenfeld 9: „Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken“: 1. Bestandsaufnahme; 2. Zielbestimmungen; 3. Maßnahmen zur Umsetzung und gegenseitige freiwillige Selbstverpflichtungen (bzw. Vorschläge) (der staatlichen Ebenen/der öffentlichen Hände; der Bundesregierung, der Länder, der Kommunen, traditionellen Vereine, Verbände, Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie Migrantenorganisationen; Empfehlungen an die Wirtschaft); 4. Standards für Integrationsprojekte; 5. Evaluation.

2010, S. 116–159)[52] zusammen mit Umsetzungshinweisen, analysierten förderlichen und hemmenden Faktoren formuliert. Im Nationalen Aktionsplan Integration (BPA 2011) werden ebenfalls im Rahmen der Berichte der Dialogforen sowie der Beiträge der Länder Zielbestimmungen und Strategien dargelegt.[53]

10.2 Engagementstrategien von Bund und Ländern

Komprimiert in den Blick genommen werden im Folgenden die Berücksichtigung von Migrantinnen und Migranten und ihrem Engagement in der Nationalen Engagementstrategie sowie in den länderspezifischen Engagementstrategien von Hamburg und Baden-Württemberg. Augenfällig ist dabei, dass es sich bei der im Jahr 2010 vorgelegten „Nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung" primär um eine Bestandsaufnahme vorhandener Maßnahmen, aber nicht um einen langfristig ausgerichteten Plan handelt, mit dem unter Berücksichtigung verfügbarer Mittel und Ressourcen spezifische, terminierte Ziele formuliert wurden. Die in den einzelnen Bundesländern entwickelten und implementierten Engagementpolitiken und -strategien, die sich auf unterschiedliche Handlungsfelder beziehen, weisen eine höhere problemorientierte, strategisch-operative Ausrichtung aus. Letzteres ist auf ihre spezifischen Erarbeitungsprozesse zurückzuführen.

So wird in der *Nationalen Engagementstrategie* (Die Bundesregierung 2010) festgestellt, dass sich Migrantinnen und Migranten häufig in statistisch nicht erfassten informellen Bereichen engagieren, Migrantenorganisationen einen besonderen Qualifizierungsbedarf aufweisen und es vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung eine besondere Herausforderung ist, das vorhandene Engagementpotenzial stärker nutzbar zu machen. Aufgeführt werden an unterschiedlichen Stellen in der Strategie Fördervorhaben und -maßnahmen, deren

52 Vgl. Schwerpunkt „2.1.3 Partizipation durch bürgerschaftliches Engagement in und durch Migrantenorganisationen" (BMI und BAMF 2010, S. 136–141); Schwerpunkt: „2.1.4 Interkulturelle Öffnung: Positive Effekte für Migrantenorganisationen" (ebd., S. 141f.).

53 Berichte der Dialogforen: „6. Integration vor Ort" (1. Einführung; 2. Themenschwerpunkte; 3. Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt im Quartier stärken; S. 199–208); „9. Bürgerschaftliches Engagement und Integration" (1. Einführung; 2. Zielbestimmungen; 3. Beitrag des Bundes; 4. Beitrag der im Dialogforum vertretenen nicht staatlichen Akteure; BPA 2011, S. 286–291); Beitrag der Länder: „6. Integration vor Ort" (1. Lage und Herausforderung; 2 Beitrag der Bauministerkonferenz zum Länderbeitrag für den NAP; 3. Ziele und Strategien der Länder; ebd., S. 433–437); „9. Bürgerschaftliches Engagement" (1. Lage und Herausforderung; 2. Ziele und Strategien der Länder; ebd., S. 451–454).

Laufzeit zumeist bereits beendet ist. Auf ihr baut die Engagementstrategie des Bundesfamilienministeriums auf, die insbesondere auf abzubauende Wissensdefizite bei einer zugleich sehr hohen Bedeutung und Förderwürdigkeit des Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund in und außerhalb von ihren Organisationen hinweist (BMFSFJ 2016).

Die *Hamburger Engagementstrategie 2020* aus dem Jahr 2014 ist in einem umfassenden Beteiligungs- und Aushandlungsprozess entstanden und perspektivisch auf fünf bis acht Jahre ausgerichtet. Sie setzt auf der Leitidee auf, dass freiwilliges Engagement gesellschaftliche Teilhabe, Lebensqualität, sozialen Zusammenhalt, gesellschaftliche Identität und die Entwicklung individueller Kompetenzen ermöglicht (BASFI Hamburg 2014, S. 8).

Bei der zielgruppenorientierten Engagementförderung von Menschen mit Migrationshintergrund wurde im Beteiligungsprozess mit Vertreterinnen und Vertretern von Migrantenorganisationen die Notwendigkeit einer verstärkten interkulturellen Öffnung zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie einer Änderung der mit der Vergabe von staatlichen Fördermitteln verknüpften Kriterien betont. Unter anderem wurden folgende übergreifende Handlungsempfehlungen ausgesprochen (ebd., S. 23f.):

- *Engagement der Menschen mit Migrationshintergrund in der Öffentlichkeit sichtbarer machen und würdigen:*
  - Finanzielle Unterstützung von öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen (BASFI[54])
  - Verstetigung bereits bestehender Kooperationen mit Migrantenorganisationen
- *Interkulturelle Öffnung von zivilgesellschaftlichen Organisationen strukturell vorantreiben:*
  - Verknüpfung der Vergabe von Projekten an Ausschreibungskriterien (z. B. Förderung von Tandems; Nachweise zur interkulturellen Öffnung)
  - Unterstützung der interkulturellen Öffnung der Freiwilligenagenturen durch Benennung von persönlichen Ansprechpersonen („Türöffner“)
  - Zukünftige Abhängigkeit der finanziellen Förderung von Freiwilligenagenturen an interkulturelle Öffnung und Mitwirkung von Migrantenorganisationen
- *Strukturelle Förderung von Migrantenorganisationen verbessern:*
  - Weitere Förderung der „Fachberatung und Unterstützung für Migranten(selbst)organisationen“ (Träger: DER PARITÄTISCHE Hamburg) zunächst bis Ende 2016
  - Prüfung, inwieweit freistehende Räume in Behördeneigentum Migrantenorganisationen zur kostengünstigen Anmietung angeboten werden können.

54 Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration.

Die *Engagementstrategie Baden-Württemberg* (MfAS BW 2014) wurde in einem strukturierten, offenen Beteiligungsprozess erarbeitet. Die einzelnen themenfeldspezifischen Forschungs- und Entwicklungsteams (FET) hatten nach einem einheitlichen Arbeitsplan die Aspekte „Bestandsaufnahme", „Visionen" und „Handlungsempfehlungen" zu erarbeiten. Entsprechend wurden im FET „Engagement in einer Gesellschaft der Vielfalt" grundlegende Erkenntnisse, die Problematik von Begrifflichkeiten, kulturüberschreitende Gemeinsamkeiten und relevante Unterschiede identifiziert. Vor der Folie der Vision einer Gesellschaft, in der Vielfalt akzeptiert und wertgeschätzt und das Spektrum von Engagementkulturen wahrgenommen, respektiert und gefördert wird, wurden strukturelle und individuelle Gunst- und Hemmfaktoren für das Engagement von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte differenziert beleuchtet. Ansetzend an diesen Faktorenbündeln wurden an die Bürgerinnen und Bürger, Staat, Markt und freie Organisationen 29 Empfehlungen und Forderungen adressiert, die den folgenden Leitzielen subsumiert wurden:

1. *Einleitung eines grundlegenden Kulturwandels hin zu einer Gesellschaft, in der „Vielfalt auf allen Ebenen" anerkannt, wertgeschätzt und gestärkt wird.*
   - Förderung und Aufbau neuer Engagement-Orte auf lokaler Ebene
   - Verknüpfung der Engagementförderung mit verschiedenen Einrichtungen: Sprachkurse, Kitas, Schulen, Kirchen, Moscheen, Vereine etc.
2. *Förderung von Prozessen und Strukturen, die kulturüberschreitende Öffnung umsetzen.*
   - Systematischer Ausbau von interkultureller Öffnung und Diversity Management in den Landesorganisationen von Sport-, Wohlfahrts- und Kulturverbänden
   - Forcierung der interkulturellen Öffnung von „geschlossenen Engagementwelten"
   - Kultursensible Gestaltung der Öffentlichkeitsarbeit von Vereinen und Verbänden
3. *Stärkung einer intermediären Infrastruktur, die eine Zusammenarbeit in Vielfalt anregt und unterstützt.*
   - Auf- und Ausbau sowie Vernetzung nachhaltiger lokaler Strukturen durch Zusammenführung zentraler Anlaufstellen etc. im Bereich Zuwanderung (‚Engagementmentoring')
   - Identifizierung und gezielte Förderung von „Brückenpersonen"/„Übersetzern" für Engagement auf kommunaler Ebene
   - Förderung interkultureller Kompetenzen in engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen als fester Bestandteil der Qualitätsentwicklung

4. *Würdigung und Stärkung der Ressourcen von Menschen mit internationalen Wurzeln und ihrer Organisationen*.
   - Systematische Förderung von Migrantenorganisationen (durch lokale Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen) bzw. deren Teilhabe an politischen und gesellschaftlichen Beteiligungsprozessen und Ressourcen
   - Aufnahme von Migrantenorganisationen in das Landesnetzwerk Bürgerengagement
   - Maßnahmen zur Qualifizierung von Anträgen (z. B. Antragswerkstätten).
5. *Differenzierte Studien zu Motiven und Engagementverhalten von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte verschiedener Generationen fördern*.
   - Durchführung von Studien zu Engagementmotiven, -orten, -formen, -förderung in Ländern, aus denen viele Menschen nach Deutschland zuwandern.

(MfAS BW 2014, S. 29–31).

***Fazit**:* Die Durchsicht der Engagementstrategien – wie auch der Integrationspläne – zeigt einmal mehr, dass es sich sowohl bei der Integrationspolitik als auch bei der Engagementpolitik jeweils um Querschnittspolitiken handelt, die direkt interagieren und wesentliche Schnittmengen besitzen. Im Rahmen des demografischen Wandels und einer immer heterogener werdenden Gesellschaft erhalten sie zentrale Bedeutung. Zugleich wird deutlich, dass es sich bei der Engagementpolitik (noch) nicht um ein profiliertes Politikfeld handelt. Eine Engagement*politik*, die auf der Bundesebene als ein neues, unverzichtbares Politikfeld proklamiert wird, ist noch jung, bislang wenig konturiert und lässt eine strategische Konzipierung und Implementierung missen. Auch ist eine deutliche Diskrepanz von programmatischen Verlautbarungen einerseits, mannigfach identifizierten Problemlagen andererseits und der tatsächlichen Realisierung von gemeinhin als notwendig erachteten Maßnahmen in der Praxis zu konstatieren.

Für die Förderung des Engagements in seinen unterschiedlichen Spielarten in vielen gesellschaftlichen Bereichen muss hinsichtlich der Entwicklung von Maßnahmen und Programmen in der Engagementpolitik und der Integrationspolitik zukünftig eine ressortübergreifende, koordinierte und aufeinander abgestimmte Arbeitsweise angestrebt werden, die sich an einer konturierten Strategie und übergeordneten Leitzielen orientiert. Es bedarf eines übergreifenden, integrierten Konzeptes, das ein unkoordiniertes Nebeneinander von Modellprogrammen verschiedener Ressortpolitiken verhindern hilft.

Literaturverzeichnis

[AGBB] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.). (2012). *Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf*. Bielefeld: Bertelsmann.

[AGBB] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.). (2014). *Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen*. Bielefeld: Bertelsmann.

[ASS und BBE] Akademie für Sozialpädagogik und Sozialarbeit e. V.; Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (2015). *Gemeinsam handeln: Für Demokratie in unserem Gemeinwesen! Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Rechtsextremismus im ländlichen Raum*. 2. Aufl. Halle, Saale.

Aygün, A. (2010). *Religiöse Sozialisation und Entwicklung bei muslimischen Jugendlichen in Deutschland und in der Türkei. Empirische Analysen und religionspädagogische Herausforderungen*. Dissertation Universität Bielefeld.

[BAMF] Bundesamt für Migration und Flüchtling (2016). *Migrationsbericht 2014. Zentrale Ergebnisse*. Berlin.

[BASFI Hamburg] Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (Hrsg.). (2014). *Hamburger Strategie für freiwilliges Engagement 2020*. Hamburg.

Bellah, R. N. (1986). Zivilreligion in Amerika. In: Kleger, H., & Müller, A. (Hrsg.). *Religion des Bürgers. Zivilreligion in Amerika und Europa* (S. 19–41). München: LIT.

Berger, M., Galonska, Ch., & Koopmans, R. (2004). Integration durch die Hintertür. Ethnisches Sozialkapital und politische Partizipation von Migranten in Berlin. In: Klein, A., Kern, K., Geißel, B., & Berger, M. (Hrsg.), *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14)* (S. 251–272). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Berger, M., Galonska, Ch., & Koopmans, R. (2002). *Not a Zero-Sum Game: Ethnic Communitites and Political Integration of Migrants in Berlin*. European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Session. Turin.

Berngruber, A., Pötter, U., & Prein, G. (2012). Bildungsaufstieg oder Bildungsvererbung? Analysen zum Migrationshintergrund. In: Rauschenbach, Th., & Bien, Walter (Hrsg.), *Aufwachsen in Deutschland. AID:A – Der neue DJI-Survey* (S. 54–67). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Best, H., Niehoff, S., Salheiser, A., & Salomo, K. (2015). *Politische Kultur im Freistaat Thüringen. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2015*. Jena: Friedrich-Schiller-Universität.

Bibisidis, T. (2015). Die Integration von jungen Menschen aus benachteiligten Lebensverhältnissen in den Jugendfreiwilligendiensten. Eine Bestandsaufnahme. In: Bibisidis, T., Eichhorn, J., Klein, A., Perabo, C., & Rindt, S. (Hrsg.), *Zivil – Gesellschaft – Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung (Bürgergesellschaft und Demokratie, 44)* (S. 249–260). Wiesbaden: Springer VS.

Bilodeau, A. (2009). Residential Segregation and the Electoral Participation of Immigrants in Australia. *International Migration Review 43* (1), S. 134–159.

Blinkert, B. (2015). *Auswertung der Zeitverwendungserhebung 2012/13 des Statistischen Bundesamtes für den Zweiten Engagementbericht und den Siebten Altenbericht der Bundesregierung*. Unveröffentlicht. Freiburg im Breisgau.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2017). *Zweiter Engagementbericht – Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Ebene*. Bundestagsdrucksache 18/11800. Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2016): *Engagementstrategie BMFSFJ. Strategische Ausrichtung der Engagementpolitik*. Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2015). *Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG)*. Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2013). *14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland*. (BT-Drs. 17/12200). Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2012). *Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen*. (BT-Drs. 17/10580). Berlin.

[BMI] Bundesministerium des Innern (Hrsg.). (2016a). *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2014*. Berlin.

[BMI] Bundesministerium des Innern (2016b). *2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor. Pressemitteilung des BMI vom 06.01.2016*. Berlin.

[BMI] Bundesministerium des Innern (Hrsg.). (2011). *Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes*. Berlin.

[BMI und BAMF] Bundesministerium des Innern; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.). (2010). *Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung*. Berlin, Nürnberg.

Borchard, M., & Ceylan, R. (Hrsg.). (2011). *Imame und Frauen in Moscheen im Integrationsprozess. Gemeindepädagogische Perspektiven*. Göttingen: V & R unipress.

Borutta, M. (2005). *Religion und Zivilgesellschaft: zur Theorie und Geschichte ihrer Beziehung*. Discussion Paper SP IV 2005–404. Berlin: WZB.

Böckenförde, E.-W. (1976). *Staat, Gesellschaft, Freiheit*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

[BPA] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2011). *Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammen stärken – Teilhabe verwirklichen*. Berlin.

[BPA] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2008). *Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht*. Berlin.

[BPA] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2007). *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*. Berlin.

Braun, S. & Nobis, T. (2011). Migration, Integration und Sport. Perspektiven auf zivilgesellschaftliche Kontexte vor Ort. Zur Einführung. In: Braun, S., & Nobis, T. (Hrsg.), *Migration, Integration und Sport. Zivilgesellschaft vor Ort* (S. 9–28). Wiebaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Braun, F., Förster, H., Kuhnke, R., Mittag, H., Prein, G., Schreier, K., & Skrobanek, J. (2005). *Berufliche Förderung benachteiligter Jugendlicher durch eine Verbindung von Arbeit und Lernen: Das Modellprogramm Freiwilliges Soziales Trainingsjahr in Auftrag gegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.), Arbeitspapier 07/2005. München: Deutsches Jugendinstitut.

Bueker, C. S. (2005). Political Incorporation Among Immigrants from Ten Areas of Origin: The Persistence of Source Country Effects. *International Migration Review 39 (1)*, S. 103–140.

[BVKS] Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2007). *Arbeitspapier für die Koordinierungsgruppe gegen Rechtsextremismus*. Berlin.

Ceylan, R. (Hrsg.). (2012). *Islam und Diaspora. Analysen zum muslimischen Leben in Deutschland aus historischer, rechtlicher sowie migrations- und religionssoziologischer Perspektive*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Ceylan, R., & Jokisch, B. (Hrsg.). (2014). *Salafismus in Deutschland. Entstehung, Radikalisierung und Prävention*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Ceylan, R., & Kiefer, M. (2016). *Muslimische Wohlfahrtspflege in Deutschland. Eine historische und systematische Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Claro da Fonseca, S. (2006). Neue Bürger – neue Kandidaten? Die Parteien im Wettstreit um Migrantenstimmen. *WZB-Mitteilungen (114)*, S. 32–35.

Decker, O., Kiess, J., & Brähler, E. (2014). *Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014*. Universität Leipzig.

Die Bundesregierung (Hrsg.). (2010). *Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung*. Berlin.

Diehl, C. (2005). Fördert die Partizipation in ethnischen Vereinen die politische Integration im Aufnahmeland? Theoretische Perspektiven und empirische Evidenzen. In: Haug, S., & Diehl, C. (Hrsg.), *Aspekte der Integration. Eingliederungsmuster und Lebenssituation italienisch- und türkischstämmiger junger Erwachsener in Deutschland* (S. 291–308). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Diehl, C. (2004). Fördert die Partizipation in ethnischen Vereinen die politische Integration im Aufnahmeland? Theoretische Perspektiven und empirische Evidenzen. In: Klein, A., Kern, K., Geißel, B., & Berger, M. (Hrsg.), *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14)* (S. 231–250). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Diehl, C. (2002). *Die Partizipation von Migranten in Deutschland. Rückzug oder Mobilisierung?* Opladen: Leske + Budrich.

Diehl, C., & Blohm, M. (2001). Apathy, Adaption or Ethnic Mobilisation? On the Attitudes of a Politically Excluded Group. *Journal of Ethnic and Migration Studies 27 (3)*, S. 401–420.

Doerschler, P. (2004). Education and the Development of Turkish and Yugoslav Immigrants' Political Attitudes in Germany. *German Politics 13 (3)*, S. 449–480.

Düsener, K. (2010). *Integration durch Engagement. Migrantinnen und Migranten auf der Suche nach Inklusio*n. Bielefeld: transcript.

Elias, N., & Scotson, J. L. (1993). *Etablierte und Außenseiter*. Berlin: Suhrkamp.

El-Mafaalani, A. (2014). *Vom Arbeiterkind zum Akademiker – Über die Mühen des Aufstiegs durch Bildung*. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

El-Mafaalani, A. (2012). *BildungsaufsteigerInnen aus benachteiligten Milieus. Habitustransformation und soziale Mobilität bei Einheimischen und Türkeistämmigen*. Wiesbaden: Springer VS.

Elwert, G. (1982). Probleme der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS) 34 (4)*, S. 717–734.

[Enquete-Kommission] Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages (Hrsg.). (2002). *Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. Opladen: Leske + Budrich.

Esser, Hartmut (1986). Ethnische Kolonien: ‚Binnenintegration' oder gesellschaftliche Isolation? In: Hoffmeyer-Zlotnik, J. (Hrsg.), *Segregation und Integration. Die Situation von Arbeitsmigranten im Aufnahmeland* (S. 106–117). Mannheim: Forschung, Raum und Gesellschaft e. V.

Foroutan, N. (2012). *Muslimbilder in Deutschland. Wahrnehmungen und Ausgrenzungen in der Integrationsdebatte*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Gaiser, W., & Gille, M. (2012). Soziale und politische Partizipation. Trends, Differenzierungen, Herausforderungen. In: Rauschenbach, Th., & Bien, W. (Hrsg.), *Aufwachsen in Deutschland. AID:A – Der neue DJI-Survey* (S. 136–159). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Gaitanides, S. (2003). *Partizipation von Migranten/innen und ihren Selbstorganisationen. E&C-Zielgruppenkonferenz „Interkulturelle Stadt(teil)politik"*. Dokumentation der Veranstaltung vom 08./09. Dezember 2003 in Berlin.

Geißel, B., Kern, K., Klein, A., & Berger, M. (2004). Einleitung: Integration, Zivilgesellschaft und Sozialkapital. In: Klein, A., Kern, K., Geißel, B., & Berger, M. (Hrsg.), *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14)* (S. 7–15). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gensicke, Th. (2010). *Monitor Engagement. Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.). Berlin.

Gensicke, Th., & Geiss, S. (2010). *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009 – Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Vorgelegt von TNS Infratest Sozialforschung*. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). München.

Gidengil, E., & Stolle, D. (2009). The Role of Social Networks in Immigrant Women's Political Incorporation. *International Migration Review 43 (4)*, S. 727–763.

Goldenbaum, A., Kuper, H., & Knop, A. (2008). *Bericht zur Evaluation des Buddy-Projekts „Mach mit! Verantwortung lernen" im Landesprogramm Niedersachsen*. Berlin.

Halm, D., & Amberge, Th. (2015). *Migration und Engagement. Expertise für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung.* Unveröffentlicht. Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung. Essen.

Halm, D., & Sauer, M. (2015). *Soziale Dienstleistungen der in der Deutschen Islam Konferenz vertretenen religiösen Dachverbände und ihrer Gemeinden*. Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz. Bundesministerium des lnnern (BMI) (Hrsg.). Berlin.

Halm, D., & Sauer, M. (2007). *Bürgerschaftliches Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland (Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement)*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Halm, D., & Sauer, M. (2005). *Freiwilliges Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland*. Projekt der Stiftung Zentrum für Türkeistudien im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Bericht. Essen.

Halm, D., Sauer, M., Schmidt, J., & Stichs, A. (2012). *Islamisches Gemeindeleben in Deutschland*. *Forschungsbericht 13*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.). Nürnberg.

Hartnuß, B., Heuberger, F. W. (2010). Ganzheitliche Bildung in Zeiten der Globalisierung. Bürgergesellschaftliche Perspektiven für die Bildungspolitik. In: Olk, T., Klein, A., & Hartnuß, B. (Hrsg.). *Engagementpolitik*. *Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe* (S. 459–490). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Haug, S., Müssig, S., & Stichs, A. (2009). *Muslimisches Leben in Deutschland*. Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.). Nürnberg.

Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.). (2012). *Deutsche Zustände – Folge 10*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Henßler, V., & Overdieck, U. (2014). *Vor Ort entscheidet*. *Kommunale Strategien gegen Rechtsextremismus*. Ralf Melzer und Dietmar Molthagen (Hrsg.). Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

Heyer, R. (2010). Peer-Education. Ziele, Möglichkeiten und Grenzen. In: Harring, M., Böhm-Kasper, O., Rohlfs, C., & Palentien, C. (Hrsg.), *Freundschaften, Cliquen und Jugendkulturen*. *Peers als Bildungs- und Sozialisationsinstanzen* (S. 408–421). Wiesbaden: VS Verlag.

Hunger, U. (2005). Ausländervereine in Deutschland. Eine Gesamterfassung auf der Basis des Bundesausländervereinsregisters. In: Weiss, K., & Thränhardt, D. (Hrsg.), *Selbst-Hilfe*. *Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen* (S. 221–244). Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Hunger, U., & Metzger, S. (2013). Erfolgs- und Misserfolgsbedingungen für Kooperationen zwischen etablierten Trägern und Migrantenorganisationen. Ergebnisse einer Feldstudie in Berlin. In: Hunger, U., & Metzger, S. (Hrsg.), *Interkulturelle Öffnung auf dem Prüfstand*. *Neue Wege der Kooperation und Partizipation (Studien zu Migration und Minderheiten, 23)* (S. 35–126). Berlin, Münster: LIT Verlag.

Huth, S. (2013). Vergleichende Fallstudien zum freiwilligen Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund. *eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 09*, 1–9.

Huth, S. (2011). *Endbericht der Evaluation des Bundesprogramms „Freiwilligendienste machen kompetent“*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.). Berlin.

Huth, S. (2007). *Bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten*. *Lernorte und Wege zu sozialer Integration, Partizipation und Kompetenzentwicklung*. Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung e. V. und Projekt Qualifikations-Entwicklungs-Management (QUEM) (Hrsg.). Berlin (QUEM-Materialien, 83).

Huth, S., & Wösten, B. (2011). Institutionelle Arrangements, Kooperation und Vernetzung. In*:* INBAS-Sozialforschung GmbH (Hrsg.), *Endbericht der Evaluation des Bundesprogramms „Freiwilligendienste machen kompetent“* (S. 75–98). Frankfurt a. M.

Integrationsbeauftragte – Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.). (2011). *Migranten(dach)organisationen in Deutschland*. Berlin.

Jacobs, D., Phalet, K., & Swyngedouw, M. (2004). Associational Membership and Political Involvement among Ethnic Minority Groups in Brussels. *Journal of Ethnic and Migration Studies 30 (3)*, S. 543–559.

Keskin, H. (2000). Gar nicht so viel anders! Türkische Jugendliche in Deutschland und ihre Stellung zu Freiwilligendiensten. In: Guggenberger, B., & Müller, H. (Hrsg.), *Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse* (S. 230–246). Baden-Baden: Nomos.

Klie, A. W., Uslucan, H.-H., & Klie, T. (2016). Engagement von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und Fluchterfahrungen – Vielfalt, Potenziale, Desiderate. Essener Thesen. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. 96 (6)*, 264–272.

Korgel, L. (2009). Zivilgesellschaftliche Gegenwehr stärken: Gemeinwesenentwicklung und (Re-)Demokratisierung des öffentlichen Raums. In: Molthagen, D., & Korgel, L. (Hrsg.), *Handbuch für die kommunale Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus* (S. 251–267). Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

Kranacher, B. (2001). *Religiöse Sozialisation und Individualisierung. Zum religiösen Kultur- und Identitätskonflikt muslimischer Migranten*. Dissertation. Philosophische Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn.

Kroh, M., & Tucci, I. (2009). Parteibindungen von Migranten. Parteien brauchen erleichterte Einbürgerung nicht zu fürchten. *DIW Wochenbericht (47)*, S. 821–828.

Langenfeld, C. (2013). *Muslime als Akteure der Zivilgesellschaft – Politische und rechtliche Rahmenbedingungen in der Einwanderungsgesellschaft*. Thesenpapier. VIII. Zukunftsforum Islam: Muslime als Akteure der Zivilgesellschaft in Deutschland: Zwischen Emanzipation und Anpassung, Tagung der Bundeszentrale für politische Bildung, 10.–12.05.2013. Brühl.

Leibold, J., & Kühnel, S. (2008). Islamophobie oder Kritik am Islam? In: Heitmeyer, W. (Hrsg.), *Deutsche Zustände* (S. 95–115). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

[LfV Sachsen und MI Brandenburg] Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen; Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2008). *Kommunen für Freiheit und Demokratie. Ein Handlungsleitfaden für wehrhaften Umgang mit Extremisten*. Dresden, Potsdam.

Liebig, R. (2007). *Freiwilligendienste als außerschulische Bildungsinstitution für benachteiligte junge Menschen. Machbarkeitsstudie zu den individuellen und institutionellen Bedingungen des ESF-Programms „Kompetenzerwerb benachteiligter Jugendlicher im Rahmen eines FSJ/FÖJ“*. In Auftrag gegeben und herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dortmund.

Lim, P. S., Barry-Goodman, C., & Branham, D. (2006). Discrimination that Travels. How Ethnicity Affects Party Identification for Southeast Asian Immigrants. *Social Science Quarterly 87 (5)*, S. 1158–1171.

[MfAS BW] Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014). *Engagementstrategie Baden-Württemberg. Lebensräume zu „Engagement-Räumen“ entwickeln. Ergebnisse des Beteiligungsprozesses und Bewertung*. Stuttgart.

Müssig, S., & Worbs, S. (2012). *Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland*. Working Paper 46. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.). Nürnberg („Integrationsreport", 10).

Nauck, B., & Steinbach, A. (2001). *Intergeneratives Verhalten und Selbstethnisierung von Zuwanderern*. Expertise für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung". Chemnitz.

Olk, Th. (2007). *Engagierte Bildung – Bildung mit Engagement? Zur Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Bildungsreform*. Eröffnungsvortrag auf der Fachtagung „Engagierte Bildung – Bildung mit Engagement? Bildung – Schule – Bürgerengagement in Ostdeutschland" am 4. und 5. Mai 2007 in Halle (Saale).

Oswald, I. (2007). *Migrationssoziologie*. Konstanz: UVK.

Ottersbach, M. (2016). Soziale und ethnische Diskriminierung im demokratischen System Deutschlands. In: Eigenmann, P., Geisen, T., & Studer, T. (Hrsg.), *Migration und Minderheiten in der Demokratie. Politische Formen und soziale Grundlagen von Partizipation* (S. 289–304). Wiesbaden: Springer VS.

Pautzke, A., & Schönrock, E. (2015). Nachhaltige Strukturen für ziviles Bürgerengagement im ländlichen Raum. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hrsg.): *BBE-Newsletter Nr. 22 vom 29.10.2015. Schwerpunkt: Demokratie und Vielfalt*. Berlin.

Picot, S. (2012). *Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher im Wandel*. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh

Picot, S. (2011). *Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher von 1999 bis 2009*. Kurzbericht. 2. Aufl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Pokorny, S. (2016). *Aktivität ist ansteckend. Soziale und politische Partizipation von Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund und in Deutschland lebenden Ausländern*. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (Hrsg.). Sankt Augustin, Berlin.

Pollack, D. (2013). Öffentliche Wahrnehmung des Islam in Deutschland. In: Halm, D., & Meyer, H. (Hrsg.), *Islam und die deutsche Gesellschaft* (S. 89–118). Wiesbaden: Springer Verlag.

Pollack, D., & Müller, O. (2013). *Religionsmonitor – verstehen was verbindet. Religiosität und Zusammenhalt in Deutschland*. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Pries, L. (2013). *Migrantenselbstorganisationen. Umfang, Strukturen, Bedeutung*. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück (Hrsg.) (Kurzdossier focus Migration, 21).

Pries, L. (2010). (Grenzüberschreitende) Migrantenorganisationen als Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung. Klassische Problemstellungen und neuere Forschungsbefunde. In: Pries, L., & Sezgin, Z. (Hrsg.), *Jenseits von „Identität oder Integration". Grenzen überspannende Migrantenorganisationen* (S. 15–60). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

[RAA Berlin] Regionale Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie e. V. (Hrsg.). (o. J.). *Atlas zur muslimischen Jugendarbeit in Berlin*. Berlin.

Rauer, V. (2004). Ethnische Vereine in der Selbst- und Fremdbewertung. Plädoyer für einen relationalen Sozialkapital-Ansatz. In: Klein, A., Kern, K., Geißel, B., & Berger, M. (Hrsg.), *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14)* (S. 211–229). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Recknagel-Saller, U. (2013). „TOP SE". Engagementförderung an Realschulen in Baden-Württemberg. In: Hartnuß, B., Hugenroth, R., & Kegel, T. (Hrsg.), *Schule der Bürger-*

gesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen (S. 167–182). Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag.

Rippl, S. (2008). Zu Gast bei Freunden? Fremdenfeindliche Einstellungen und interethnische Freundschaften im Zeitverlauf. In: Kalter, F. (Hrsg.), *Migration und Integration. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS) (Sonderheft 48)* (S. 488–512). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Roth, R. (2010). *Demokratie braucht Qualität. Beispiele guter Praxis und Handlungsempfehlungen für erfolgreiches Engagement gegen Rechtsextremismus*. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Nora Langenbacher und Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). Berlin.

Roth, R. (2004). Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft. Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie. In: Klein, A., Kern, K., Geißel, B., & Berger, M. (Hrsg.), *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14)* (S. 41–64). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sacher, W. (2006). *Einflüsse der Sozialschicht und des Migrationsstatus auf das Verhältnis zwischen Elternhaus und Schule*. Nürnberg.

Sauer, M. (2011). *Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der elften Mehrthemenbefragung 2010.* Eine Analyse im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung. Essen.

Schirilla, N., & Schramkowski, B. (2013). Junge Menschen mit Migrationshintergrund im Freiwilligen Sozialen Jahr. Barrieren und Möglichkeiten. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), *eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft* Nr. 12 vom 05.07.2013.

Schönwälder, K., Sinanoglu, C., & Volkert, D. (2011). *Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten*. Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin.

Schumacher, J., & Huth, S. (2013). *Abschlussbericht Freiwilligenmanagement in Migrantenorganisationen und Interkulturelle Öffnung der Freiwilligenarbeit in Wohlfahrtsverbänden*. Frankfurt a. M.

Schwaiger, M., & Neumann, U. (2010). *Regionale Bildungsgemeinschaften. Gutachten zur interkulturellen Elternbeteiligung der RAA*. Hamburg.

Simonson, J., & Hameister, N. (2016). Sozioökonomischer Status und freiwilliges Engagement. In: Simonson, J., Vogel, C., & Tesch-Römer, C. (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Statistisches Bundesamt (2015). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014*. Wiesbaden.

Stöss, R. (2010). *Rechtsextremismus im Wandel*. 3., aktual. Aufl. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

Sukhni, E. (2015). *Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in Deutschland. Themenspezifische Zuarbeit für die Zweite Engagementberichtskommission der Bundesregierung.* Unveröffentlicht. Köln.

[SVR] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2013). *Muslime in der Mehrheitsgesellschaft: Medienbild und Alltagserfahrungen in Deutschland*. Berlin.

Togeby, L. (2004). It Depends … How Organisational Participation Affects Political Participation and Social Trust among Second-Generation Immigrants in Denmark. *Journal of Ethnic and Migration Studies 30 (3)*, S. 509–528.

Uslucan, H.-H. (2011). Migrantische Selbst- und Fremdplatzierungen. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Wer gehört dazu? Zugehörigkeit als Voraussetzung für Integration* (S. 199–218). Gütersloh: Bertelsmann.

Uslucan, H.-H. (2005). Salutogenese im kulturellen und interkulturellen Kontext. *Zeitschrift für Politische Psychologie (3–4)*, S. 309–334.

Vogel, C., Hagen, C., Simonson, J., & Tesch-Römer, C. (2016a). Freiwilliges Engagement und öffentliche gemeinschaftliche Aktivität. In: Simonson, J., Vogel, C., & Tesch-Römer, C. (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht*. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Vogel, C., Simonson, J., & Tesch-Römer, C. (2016b). Freiwilliges Engagement und informelle Unterstützungsleistungen von Personen mit Migrationshintergrund. In: Simonson, J., Vogel, C., Tesch-Römer, C. (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht*. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Vogel, C., & Hameister, N. (2016). Mitgliedschaften in Religionsgemeinschaften, in Vereinen und gemeinnützigen Organisationen und freiwilliges Engagement. In: Simonson, J., Vogel, C., & Tesch-Römer, C. (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht*. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

[Vorstand IMIS] Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück (Hrsg.). (2016). *Unwahrscheinlich erfolgreich. Sozialer Aufstieg in der Einwanderungsgesellschaft*. IMIS-Beiträge 49/2016. Osnabrück.

Wald, K. D. (2008). Homeland Interests, Hostland Politics. Politicized Ethnic Identity among Middle Eastern Heritage Groups in the United States. *International Migration Review 42 (2)*, S. 273–301.

Walburg, C. (2014). *Migration und Jugenddelinquenz. Mythen und Zusammenhänge. Ein Gutachten im Auftrag des Mediendienstes Integration*. Münster. URL: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Gutachten_Kriminalitaet_Migration_Walburg.pdf (Abruf am 02.08.2016).

Wong, J., & Tseng, V. (2008). Political Socialisation in Immigrant Families. Challenging Top-Down Parental Socialisation Models. *Journal of Ethnic and Migration Studies 34 (1)*, S. 151–168.

Wüst, A. M. (2002). *Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.

Flüchtlinge und Engagement[1]

Adalbert Evers und Anna Wiebke Klie

1 Eine große Herausforderung und die Grenzen des Beitrags der Zweiten Engagementberichtskommission

Die Massenflucht nach Deutschland war im Jahr 2015, vor allem seit dem Monat August, das alles beherrschende politische Thema. Die in dieser Größenordnung seit dem Zweiten Weltkrieg bislang ungekannte Anzahl an Asylbewerberinnen und Asylbewerbern stellt den Bund, die Länder und insbesondere die betroffenen Kommunen vor große humanitäre, administrative und politische Herausforderungen. Zweimal wurde die für das Jahr 2015 von der Politik prognostizierte und offiziell verlautbarte Zahl von zunächst 450.000 nach Deutschland kommenden Flüchtlingen im Herbst deutlich nach oben korrigiert: zunächst auf 800.000, dann auf 1.000.000. Nach den offiziellen Statistiken hatten im Jahr 2015 insgesamt 476.649 Personen in Deutschland Asyl beantragt, darunter 441.899 als Erstanträge und 34.750 als Folgeanträge. Gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr (202.834 Personen) bedeutete dies eine Erhöhung um 273.815 Personen (135,0 %). Die Anzahl der tatsächlichen Einreisen von Asylsuchenden lag jedoch mit etwa 1,1 Millionen Personen vermutlich deutlich höher, denn die normale Asylantragstellung ist teilweise erst zeitlich verzögert möglich (BMI 2016; BAMF 2016, S. 7);

1 Bei dem Beitrag handelt es sich um eine geringfügig aktualisierte Version des gleichnamigen Kapitels im Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2017).

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_9

zudem waren die Registrierungsbehörden mit der noch zu bearbeitenden und täglich hinzukommenden hohen Anzahl von Anträgen in diesem zuvor unbekannten Ausmaß überfordert.

Im Frühjahr 2016 existierte in der Öffentlichkeit und unter den maßgeblichen Entscheidungsträgern in der Bundesrepublik eine weitgehende Einigkeit über die große historische Bedeutung der Flüchtlingsfrage[2]. In den ersten Monaten standen nicht nur die lokalen Reaktionen, sondern auch die regierungsoffiziellen Verlautbarungen im Zeichen der Proklamierung einer „Willkommenskultur", die darauf abzielte, pragmatische Lösungen für die unmittelbaren Herausforderungen zu finden und gesetzliche Rahmenbedingungen in den Bereichen Migration/Integration im Sinne einer Öffnung anzupassen. Die öffentlichen Debatten wurden in der Folge immer kontroverser. Wieviel Migranten kann unsere Gesellschaft aufnehmen? Heute, zu Beginn des Jahres 2017, verspricht die bundesweit dominierende Politik vor allem dafür Sorge zu tragen, dass ein massiver Zustrom von Asylsuchen und Migranten eingedämmt wird und dass bei denen, die bereits im Lande sind, Rückführungen realisiert werden, wo Verwaltung und Rechtsprechung das erlauben. Unter Bedingungen einer Politik der „kontrollierten Abwehr" bleiben auf lokaler Ebene nicht nur praktische Aufgaben für Helfergruppen und Initiativen. Engagement im Sinne der Suche nach Unterstützung in Gesellschaft und Politik wird eher noch wichtiger.

Die auf der Ebene der praktischen Maßnahmen von Kommunen, Kreisen und Regierungsbezirken auch heute vorzufindenden breiten Koalitionsbildungen in Richtung einer aktiven und pragmatischen Aufnahmepolitik müssen sich den Diskussionen über Maßnahmen zur Begrenzung des Zuzugs und den vielen offenen Fragen stellen, die mit Blick auf Möglichkeiten, Schwierigkeiten und Wege einer längerfristigen Politik der Offenheit und Integration aufgetaucht sind (vgl. Bohn und Alicke 2016). Man kann nicht einfach am Meinungsklima in der Republik und der lokalen Öffentlichkeit vorbei agieren. Eine aktive Zivilgesellschaft meint also mehr als nur Helfergruppen und „Ehrenamtler"; es geht hier auch um anwaltschaftlich agierende Gruppen, Zivilcourage und Initiativen, die geeignet sind eine zivile Streitkultur zu bewahren.

2 Den Begriff „Flüchtling" gibt es im ausländerrechtlichen Sinne an zwei Stellen, nämlich im § 25 und § 26 des Aufenthaltsgesetzes. Danach ist „Flüchtling" nur derjenige, der vom Bundesamt anerkannt worden ist als Asylberechtigter oder als „Flüchtling" im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Daneben gibt es aber noch weitere „Flüchtlinge", die ebenfalls eine Aufenthaltsgenehmigung haben, aber in andere Kategorien fallen, zum Beispiel: „Kontingentflüchtlinge", „Resettlement-Flüchtlinge", Flüchtlinge nach einer „Aufnahme aufgrund von Aufnahmeanordnungen des Bundesinnenministers oder der Landesinnenminister"; „Geduldete" und „Bleibeberechtigte".

Bilanzen der Stimmungslagen und der konkreten Situationen in den Kommunen fallen indes unterschiedlich und ambivalent aus, obwohl das oft befürchtete bzw. prognostizierte „Kippen der Stimmung" bislang jedoch nur mancherorts eingetreten ist. Ad hoc-Umfragen unter kommunalpolitisch Verantwortlichen aus dem Jahr 2015 ergaben einerseits, dass diese sich „mit dem Rücken zur Wand" und die Kommunen „vor dem Zusammenbruch" wähnten, zeigten andererseits aber auch, dass einige von ihnen gelassen und optimistisch waren (z. B. Göring 2015). Interviews, die im Zeitraum von November 2015 bis Januar 2016 mit Landräten, (Ober-)Bürgermeistern und anderen in die Flüchtlingsversorgung verantwortlich eingebundenen Mitarbeitenden von Kreis- und Kommunalverwaltungen deutschlandweit durchgeführt wurden, spiegeln neben einer großen Besorgnis eine außerordentliche Hilfsbereitschaft. Von den Befragten wird dabei vor allem die wichtige Bedeutung des freiwilligen Engagements der Bürgerinnen und Bürger in der Bewältigung der Herausforderungen betont („sehr wichtig": 86 %; „wichtig": 14 %). 97 Prozent der Befragten berichten von einer großen Hilfsbereitschaft (in Westdeutschland: 99 %; in Ostdeutschland: 90 %) (IfD Allensbach 2016). Auch eine weitere im Zeitraum von Januar bis März 2016 durchgeführte Befragung von Verantwortlichen in den Kommunen kommt zu dem Ergebnis, dass fast 90 Prozent der befragten Kommunen das starke freiwillige Engagement der Bevölkerung als die zentrale Ressource für die Bewältigung von Aufgaben und Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen betrachten (Gesemann und Roth 2016).

Gleichwohl gilt auch, dass zunehmend Verlustängste und Verunsicherung artikuliert und auf die Flüchtlingsfrage projiziert werden. In der Bevölkerung wachsen Skepsis und Besorgnis hinsichtlich mittel- und langfristiger gesellschaftlicher und ökonomischer Konsequenzen. So gingen im Oktober 2015 46 Prozent der Bevölkerung davon aus, dass die Flüchtlingsdynamik langfristig vor allem Risiken mit sich bringt, während nur 18 Prozent darin überwiegend Chancen sahen.[3] Sorgen bestehen zudem hinsichtlich tiefgreifender Veränderungen sowie der Problemlösungskompetenzen der Politik: 57 Prozent der Bürgerinnen und Bürger diagnostizieren einen Kontrollverlust und ebenso viele eine absolute Ratlosigkeit der Politik im Allgemeinen bezüglich des Umgangs mit der Flüchtlingssituation (Köcher 2015). Statt einer inkonsistenten, mäandernden staatlichen Politik werden Eindeutigkeit ihrer Ziele und konkrete, effektive Maßnahmen erwartet.

3 Befragter Personenkreis: Deutsche Wohnbevölkerung ab 16 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland; Anzahl der Befragten: 1.209; Befragungszeitraum: 3. bis 16. Oktober 2015.

Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, dass das praktische Engagement vieler Bürgerinnen und Bürger in der Flüchtlingsfrage eine besondere Bedeutung gewonnen hat. Es hat einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, die im Rahmen der Flüchtlingsdynamik anfallenden vielfältigen Aufgaben zu meistern. Formen und organisatorische Rahmengebungen waren und sind dabei vielfältig. Sie reichen vom Katastrophenschutz über die Wohlfahrtsverbände und Kirchen bis hin zu neu gegründeten Bürgerorganisationen, von Sportvereinen bis zu studentischen Gruppen. Der Einsatz der dabei Aktiven war und ist nicht länger als eine bloße Zutat zu verstehen, sondern bis heute ein *Schlüsselfaktor* bei der Bewältigung der dringlichsten Anforderungen. Solange damit nicht mehr gemeint ist als das umfängliche praktische Leistungsspektrum von Helfergruppen und „Ehrenamtlichen", dann wird es zu dieser Feststellung wohl kaum Widerspruch geben. Wenn damit aber auch gemeint ist, dass das Engagement der vielen Bürgerinnen und Bürger und Organisationen auch ein Votum mit politischer Bedeutung ist, das „ein politisches Zeichen" setzt (Speth und Becker 2016), dann darf nicht übersehen werden, dass diese Beiträge als solche auch auf Skepsis und Ablehnung stoßen. Ob das Bürgerengagement seine praktisch-organisatorische, aber auch politisch zentrale Rolle so wie bisher weiterhin spielen kann, ist ungewiss. Das hängt nicht zuletzt von der weiteren Entwicklung des Wechselspiels von staatlicher Politik, öffentlicher Meinungsbildung und Engagement ab. Die in der Politik gefällten Entscheidungen reflektieren unter anderem die gegenüber den frühen 1990er Jahren veränderte öffentliche Stimmung – ein pragmatisch-positives Integrationsklima, das der Politik mehr Freiraum eröffnet hat. Beides zusammen hat bisher insbesondere hinsichtlich des praktisch-humanitären Engagements von Bürgern und Bürgerinnen ermutigend gewirkt. Dies ist sowohl im städtischen als auch im ländlichen Umfeld zu beobachten.

Im Folgenden werden neben übergreifenden Einschätzungen und Analysen das Engagement der Bürger und Bürgerinnen in der Flüchtlingsfrage und die lokale Ebene im Zentrum stehen. Wer beteiligt sich? Welche vielfältigen Formen hat dieses Engagement? Welche Schwierigkeiten, aber auch welche bemerkenswerten innovativen Ansätze sind zu erkennen? Und welche neuen Anforderungen an Politik und Verwaltung werden dabei sichtbar? Bei der Behandlung dieser Fragen wird der generellen Fokussierung des Zweiten Engagementberichts der Bundesregierung auf die lokale Politik und die kommunale Ebene Rechnung getragen. Daraus ergibt sich zunächst eine Begrenztheit der Überlegungen. Politische Weichenstellungen, vor allem auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene werden hier reflektiert, aber nicht diskutiert (als illustratives Beispiel für eine derartige Diskussion vgl.: Diakonie Hessen 2013). Wie immer zentralstaatliche Politiken und Mehrheitsmeinungen sich entwickeln werden: Auf lokaler Ebene wird es auch weiterhin

einen anhaltenden Handlungsdruck und grundsätzlich einen gewissen Spielraum geben. Vor allem darauf heben die folgenden Überlegungen ab. Begrenzungen ergeben sich aber auch daraus, dass es zu einigen der im folgenden angesprochenen Fragen bislang nur wenige Studien und empirische Daten gibt. Dennoch wird vor dem Hintergrund der vielfältigen Situationsberichte und öffentlichen Debatten versucht, offensichtliche Probleme, absehbare Aufgabenstellungen und mögliche Denkrichtungen zusammenfassend darzustellen.

Auf Basis der grundlegenden Argumentationen im Zweiten Engagementbericht, seinem Plädoyer für einen weiten Engagementbegriff, ergibt sich ein Zugang zur Thematik, der sich nicht auf das praktische humanitäre und soziale Engagement von Bürgern und Bürgerinnen in der Flüchtlingsfrage begrenzt. Ihr Engagement meint praktisches Handeln *und* Beteiligung an öffentlicher Auseinandersetzung und Dialog, an Aufgaben der Politik in der Zusammenarbeit mit Helfenden, *aber auch* angemessene Umgangsformen mit Reaktionen und Bürgerinitiativen, die von Ängsten und Abwehr bestimmt sind. Schließlich geht es auch um den Schutz eines zivilen Klimas und entsprechender gesetzlicher Garantien, sei es angesichts der zahlreichen Übergriffe gegenüber geflüchteten Menschen, von sie herabsetzenden Parolen und Aktionen oder im Falle von Ereignissen wie der Silvesternacht in Köln 2015/16, wo plötzlich alltägliche Sicherheit als Grundbedingung zivilen Zusammenlebens auf dem Spiel stand.

Bedingungen, deren weitere Entwicklung nach wie vor ungewiss ist und Politiken, die oft von spontanen Ad hoc-Maßnahmen und dem Zwang zum Improvisieren geprägt sind, haben zwei Seiten. Eine solche Situation ruft einerseits nach politischen Richtungsentscheidungen, auch nach organisatorischen Verbesserungen und spezifischen Managementkompetenzen. Andererseits hat sie auf allen Seiten positive Einstellungen, Bereitschaften und Handlungsformen auf den Weg gebracht, die man lange nicht für möglich gehalten hätte. Plötzlich „geht etwas“. Es ist deutlich geworden, dass es in Deutschland eine belastbare Zivilgesellschaft gibt, die zu unkonventionellen Maßnahmen, neuen Bündnissen und soliden Brückenbildungen in der Lage ist. Zur schwierigen Realität gehört aber auch, dass die größtenteils von Migranten verübten Diebstähle und sexuellen Übergriffe in der Silvesternacht 2015/16 zu einer ersten ernsten Belastungsprobe eines integrationsoffenen Klimas geworden sind (DER SPIEGEL 2/2016), der weitere folgen können – zum Beispiel dann, wenn durch die Versorgung der Flüchtlinge Verteilungskonflikte mit Personen und Gruppen entstehen, die sich dadurch benachteiligt fühlen. Eine entscheidende Rolle wird auch weiterhin spielen, ob die staatlichen Instanzen die Fähigkeit und die Ressourcen besitzen, Sicherheit, Ordnung und sozialen Ausgleich zu garantieren. Politische Haltungen und gesetzgeberische Aktivitäten haben unmittelbaren Einfluss auf das Engagement in seinen verschiedenen

Formen. Aber auch umgekehrt: Das Engagement der Bürgerinnen und Bürger, das für die gesellschaftliche Akzeptanz steht, beeinflusst seinerseits politisches Entscheiden und Handeln. Die Zweite Engagementberichtskommission geht von der Annahme aus, dass die deutliche Aufwertung und zum Teil auch Neubewertung von Bürgerengagement in seinen verschiedenen Formen, wie sie rund um die Flüchtlingspolitik stattfindet, ganz generell längerfristige Bedeutung für politische Handlungskonzepte, Aufgaben und Institutionsverständnisse in Angelegenheiten des Engagements haben wird. Nach der Situationsdarstellung in den folgenden beiden Abschnitten werden einige diesbezüglich relevante Aspekte skizziert.

2 Vielfalt des Engagements in den kontroversen Haltungen und Aktionen zur Flüchtlingsfrage

An den Entwicklungen in der Flüchtlingsfrage wird deutlich, dass das Engagement von Bürgern und Bürgerinnen durchaus unterschiedliche Orientierungen und Motive widerspiegeln kann (siehe dazu Karakayali und Kleist 2015, 2016; Mutz et al. 2015). Es gibt Formen des Engagements, die einerseits und ganz überwiegend den Gemeinsinn einer offenen Zivilgesellschaft zum Ausdruck bringen, aber auch solche, die Ängste vor Veränderung, Benachteiligung und Traditionsverlust erkennen lassen. Engagement zeigt sich im praktischen Handeln und als Beteiligung an Diskussionen, Auseinandersetzungen und Protesten, und beides ist oft eng miteinander verbunden. Besonders brisant sind dabei jene (organisierten) Aktionsformen und Varianten des Protests, mit denen der Raum des gesetzlich noch Erlaubten in einer Weise genutzt wird, die eine zivilisierte Auseinandersetzung immer mehr erschwert, wo Hass, Beleidigungen und pauschalen Vorverurteilungen freier Lauf gelassen wird. Dabei gestalten sich die Dynamiken von Hilfeleistungen für geflüchtete Menschen und deren Ablehnung auf lokaler Ebene sehr unterschiedlich (siehe zu Fallbeispielen und Hintergründen: Aumüller et al. 2015). Beides ist stark: Solidarität und Empathie, aber auch Wut, Hass und Verachtung. An ein und demselben Ort findet man mitunter eine fast bizarre Gleichzeitigkeit gegensätzlicher Artikulationsformen von Bürgerengagement. Flüchtlingshelfer selbst wurden angegriffen (Ehrenstein et al. 2015) und die Radikalisierung der Pegida-Bewegungen zeigte ein Engagement, das alles andere als „zivil" ist. Bereits im Jahr 2015 war ein massiver Anstieg – im Vergleich zum Vorjahr mehr als eine Verdopplung – von gewalttätigen Übergriffen auf Flüchtlingsunterkünfte zu verzeichnen.[4] Studien, die

4 Die gemeinsame Chronik flüchtlingsfeindlicher Vorfälle von der Amadeu Antonio Stiftung und PRO ASYL dokumentiert 247 Angriffe auf Unter-

sich mit den Haltungen gegenüber geflüchteten Menschen beschäftigen, zeigen, dass fremdenfeindliche Einstellungen in den letzten Jahren zwar abgenommen haben, die Ablehnung gegenüber Geflüchteten seit 2011 jedoch stark gestiegen ist (Heitmeyer 2012; Decker et al. 2014; Robert Bosch Stiftung 2014). Die Studie der Robert Bosch Stiftung (2014) zeigt indes Ergebnisse, die in Hinblick auf Offenheit und Unterstützungsbereitschaft in der bundesdeutschen Bürgerschaft Optimismus zulassen: Ihr zufolge können sich zwei Drittel der Bevölkerung vorstellen, Asylbewerber persönlich zu unterstützen, vor allem mit Sachspenden (53 %), aber auch durch freiwilliges Engagement, wie zum Beispiel der Unterstützung beim Deutschlernen (30 %) und der Begleitung bei Behördengängen (27 %). Die Bereitschaft, sich politisch aktiv für die Verbesserung der Situation von Flüchtlingen in Deutschland einzusetzen, fällt jedoch mit 18 Prozent deutlich geringer aus (ebd., S. 32ff.). Die Ergebnisse korrespondieren mit denen einer im September 2015 vom Institut für Demoskopie Allensbach durchgeführten Umfrage: Neben 15 Prozent bereits helfender Personen gaben weitere 55 Prozent an, dass sie grundsätzlich bereit seien, Asylbewerber bzw. Flüchtlinge zu unterstützen, 29 Prozent auch durch persönliche Hilfeleistungen, etwa durch Sprachunterricht, Begleitung bei Behördengängen, Knüpfen von Kontakten, aber auch weiteren Formen des Engagements wie Geld- und Sachspenden (Allensbacher Archiv: IfD-Umfrage 11045).

Verfolgen lässt sich die Entwicklung anhand der jüngeren Geschichte von Engagement bei Flüchtlingsfragen und Asyl. Die meisten Flüchtlinge in Deutschland waren Anfang der 1990er Jahre Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Balkan. Mit dem Zerfall Jugoslawiens und den Unabhängigkeitsbestrebungen in Slowenien, Kroatien, Bosnien und dem Kosovo mussten 1992 aufgrund des Krieges im ehemaligen Jugoslawien rund 440.000 Flüchtlinge und Asylsuchende in Deutschland versorgt werden. Die hohe Anzahl der Geflüchteten stellte die Kommunen vor schwer zu bewältigende Unterbringungsprobleme. Bundesweit wurden Flüchtlinge in Zelten, Containern und Turnhallen untergebracht. Über diese Zustände gab es in breiten Bevölkerungskreisen erheblichen Unmut. Die Flüchtlingsfrage wurde in Gesellschaft und Politik zu diesem Zeitpunkt zunehmend kontrovers diskutiert und entsprechend gegensätzlich waren mitunter die Formen des Engagements. Teile der Bevölkerung und der Politik sprachen von „Asylmissbrauch“ aus wirtschaftlichen Gründen und artikulierten Ängste vor zu viel Einwanderung und Fremdheit

künfte für das Jahr 2014 und 551 für das Jahr 2015. Das Ausmaß an derartigen Angriffen ist jedoch um ein Vielfaches höher und wird in dieser Chronik nicht erfasst. Es ist von einer erheblichen Dunkelziffer auszugehen; www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle?&&field_date_value[value]; www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/news/meldung/rechte-hetze-gegen-fluechtlinge-eine-chronik-der-gewalt-2014–03 (Abruf am 07.11.2016).

im eigenen Land. Die Einschränkung des Asylrechts durch die Einführung des Art. 16a GG 1993 stand im Zusammenhang mit öffentlich geführten, sehr hitzigen Debatten um Fragen der Begrenzung der Zuwanderung von Asylsuchenden. Gleichzeitig engagierten sich in dieser Zeit zunehmend mehr Menschen – vorwiegend aus der Friedensbewegung und dem Umfeld von Kirchengemeinden – für die Verbesserung der Notlagen und Rechte der geflüchteten Menschen und für ein besseres Zusammenleben und sie schlossen sich bewusst zu Freundeskreisen für Flüchtlinge zusammen. Sie betreuten die Geflüchteten nicht nur, sondern machten auch mit öffentlichkeitswirksamen politischen Aktivitäten wie Lichterketten und Nachtwachen vor den Flüchtlingsheimen auf die Situation und Bedrohung der Flüchtlinge aufmerksam. Humanitäre Hilfe und engagierte Mitsprache in der Politik gingen damals und gehen auch heute immer wieder Verbindungen ein (zu den Entwicklungen bis in die erste Dekade der 2000er Jahre vgl. u. a. Gesemann und Roth 2009; bpb 2015).

Auch in Zeiten einer weitverbreiteten Grundstimmung der Offenheit und Hilfsbereitschaft gibt es in Deutschland also Bürgerinnen und Bürger sowie politische Parteien und Gruppen, die sich gegen die Aufnahme und Unterbringung von geflüchteten Personen, insbesondere im eigenen Umfeld, aussprechen und sich auch mit Engagement dagegen einsetzen. Die Motive sind unterschiedlich. Sie müssen nicht immer von Ressentiments oder gar offener Fremdenfeindlichkeit geprägt sein. Nicht jedes Engagement gegen Maßnahmen für Flüchtlinge ist unzivil. Eine Rolle spielen können auch: Ängste vor Fremden, die zu Verunsicherung führen; Unmut gegenüber Maßnahmen, bei denen die Anwohnerinnen und Anwohner nicht rechtzeitig informiert wurden und wo diese sich einfach übergangen fühlen; Anwohner sehen ihre Wohnqualität beeinträchtigt oder fürchten eine Wertminderung ihres Eigentums in der Nähe von Flüchtlingsunterkünften; die Nutzung von Infrastrukturen für die Erstaufnahme beeinträchtigt Unterrichts- und Sportmöglichkeiten. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass legitimes Bürgerengagement Kontroversen unter Engagierten nicht ausschließt, aber auch, dass dieses Engagement nicht nur helfende und sich kümmernde, sondern oft auch couragierte Bürgerinnen und Bürger braucht.

Insbesondere in der Flüchtlingsfrage zeigt sich, dass Politik nicht einfach ein normativ als „bürgerschaftlich“ ausgezeichnetes Engagement aus dem weiteren Feld der Engagementformen herausschneiden kann. Die Vielfalt der Formen und die unterschiedlichen Ziele des Engagements von Bürgern und Bürgerinnen stellen die Politik vor mehrfache Aufgaben.

- Es gilt, einen öffentlichen Raum für zivile Auseinandersetzungen und engagierte Kontroversen zu garantieren. Angst, Skepsis und Ablehnung müssen

ebenso zur Sprache kommen können wie das engagierte Eintreten für die Belange von geflüchteten Personen und der Optimismus des „Wir schaffen das!".

- Es gilt, jenes Engagement zu fördern, das weitgehend unstrittige Grundwerte einer zivilen Alltagskultur und eines demokratischen Sozialstaats spiegelt. Aufnahme- und Unterstützungsbereitschaft, wie sie in zahllosen Aktionen zur Flüchtlingshilfe zum Ausdruck kommen (exemplarisch: „Ehrenamtliches Engagement. Wie Sie den Flüchtlingen helfen können", DIE ZEIT 2015[5]), bilden den zentralen „Wärmestrom" in der heutigen Engagementlandschaft rund um die Flüchtlingsfrage. Sie sind Ausweis der humanen Qualität eines offenen Gemeinwesens.
- Es gilt dort, wo Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung die Unterstützung von Bürgerengagement für vordringlich halten, Akzente zu setzen. Heute ist das vor allem die Nachfrage nach und Förderung von Engagierten, die praktisch mit anpacken, ob in Kleiderkammern oder bei der Beschaffung von Wohnraum. Es wird sich noch zeigen, inwieweit Politik und Verwaltung bei Beratungen über die weiteren lokalen Strategien auch bereit sind, das Erfahrungswissen der Engagierten in Beteiligungskonzepten und Dialogveranstaltungen mit einzubeziehen.
- Schließlich gilt es auch, jene Aktionen und Formen von Engagement mit Mitteln der Politik, des Rechts und öffentlicher Ordnungsmacht zu bekämpfen, die sich außerhalb von Recht und Gesetz stellen und die einfachsten Regeln einer zivilen Streitkultur missachten. Die Verantwortung der Politik zeigt sich dabei nicht nur an der Bereitschaft, Polizei und Ordnungskräfte zu stärken, sondern auch daran, inwieweit man bereit ist, als politisch verantwortliche Entscheidungsträger gegenüber fremdenfeindlichen Parolen und Aktionen selbst Flagge zu zeigen – auch dort, wo das vor Ort nicht populär ist.

Summa summarum: Die Potenziale des Engagements von Bürgerinnen und Bürgern in der Flüchtlingsfrage, die Aufgaben, Chancen und Schwierigkeiten der Politik im Umgang mit den Engagierten, werden nur in Ausschnitten sichtbar, wenn lediglich das Engagement betrachtet wird, das man ganz unstrittig mit (gut) „bürgerschaftlich" etikettieren kann. Die ausschnitthafte Wahrnehmung von Engagement verstärkt sich, wenn man den Kreis noch enger zieht und Engagement lediglich als praktischen Beitrag zu humanitärem Helfen versteht. Ein kluger Umgang mit Engagement erfordert von der Politik Antworten in der ganzen im Zweiten Engagementbericht markierten Breite: vom Einstehen für Grundrechte, Demokratie

5 www.zeit.de/politik/2015–08/ehrenamtliches-engagement-fluechtlinge (Abruf am 07.11.2016).

und zivile Formen von Auseinandersetzung bis hin zu Fragen der Förderung und Zusammenarbeit mit einer heterogenen Vielzahl von freien Trägern, Gruppen und Initiativen, mit denen es bei der praktischen Bewältigung von Aufgaben grundsätzliche Übereinstimmung gibt.

3 Der zentrale Bereich gegenwärtigen Engagements: Praktische Hilfe und Unterstützung in der Flüchtlingsarbeit

In Deutschland hat sich eine bisher nicht gekannte Welle der Hilfsbereitschaft und des Engagements der Bürgerinnen und Bürger für geflüchtete Menschen entwickelt. Besonders in größeren Städten sind der Anteil und die Anzahl der Engagierten sehr hoch. Bereits im Vorfeld der Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften bilden sich Freundes- bzw. Willkommensinitiativen. Leitfäden für die Schaffung einer Willkommenskultur (z. B. Förderverein PRO ASYL und Amadeu Antonio Stiftung 2014) zielen darauf, allen Beteiligten das Ankommen zu erleichtern; Handbücher sollen den in der Flüchtlingshilfe Engagierten in rechtlichen und ihrer Begleitung von Flüchtlingen in unterschiedlichen Handlungsfeldern wichtigen Fragen Orientierung geben (z. B. Stm BW 2015). In größeren Städten, an Bahnhöfen und Erstaufnahmestellen etablierten sich Hilfsgruppen. Formen praktischer Hilfe und Unterstützung für Flüchtlinge entwickeln sich sowohl im Rahmen beruflicher Verpflichtungen und bezahlter Tätigkeiten als auch und vor allem als darüber hinausgehendes Bürgerengagement.

Im Rahmen der (nicht repräsentativen) Studie zu *Strukturen und Motiven der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland* (Karakayali und Kleist 2015) gab ein Großteil dieser Hilfe leistenden Organisationen an, dass sich in den letzten Jahren die Zahl der Helfenden durchschnittlich um etwa 70 Prozent vergrößert hat. 74 Prozent der Befragten stellen auf Nachfrage als Motiv heraus, „die Gesellschaft gestalten" zu wollen, und nur ganz wenige (3,4 %) erklärten, dass sie sich von diesem Engagement auch eigene (berufliche) Vorteile versprechen. Der Studie zufolge ist das Engagement im Bereich der Flüchtlingsarbeit zeitintensiv – mehr als ein Drittel der hier Beteiligten sind mehr als fünf Stunden pro Woche tätig. Zum Durchschnittsprofil des Engagements in Deutschland macht das einen starken Unterschied. Das gilt auch mit Blick auf andere von der Studie identifizierte Merkmale: einen Anteil engagierter Frauen von etwa 70 Prozent, den weit überdurchschnittlichen Bildungsgrad und die Dominanz einerseits der jungen Generation zwischen 20 und 30 Jahren in der Flüchtlingsarbeit und andererseits von Personen

in höherem Alter, die oft nicht mehr im Erwerbsleben stehen.[6] Fast 90 Prozent aller Beteiligten – so eine Umfrage von ZEIT ONLINE im Jahr 2015 – erleben ihr Engagement in der Flüchtlingshilfe als sehr oder überwiegend positiv, trotz konstatierten Problemen und Frust über Bürokratie und Behörden: Fast drei Viertel wollen das gegenwärtige Niveau beibehalten (Erk et al. 2015). Die Ergebnisse entsprechen denen der Umfrage unter den kommunalpolitisch Verantwortlichen im Zeitraum von Ende November 2015 bis Mitte Januar 2016 (IfD Allensbach 2016): Frustration der Engagierten sei lediglich in 20 Prozent der Landkreise und Kommunen verbreitet und eher in Einzelfällen zu beobachten. Entsprechend wird mehrheitlich (70 %) mit einem stabilen Engagement gerechnet; 14 Prozent rechnen mit einem Rückgang und ebenso viele mit einer Zunahme des Engagements.

Auch die Ergebnisse der repräsentativen Umfrage des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Evangelischen Kirche in Deutschland zu Erwartungen der Bevölkerung hinsichtlich der Flüchtlingsaufnahme im Oktober/November 2015 haben gezeigt, dass die Engagementbereitschaft anhält: Mehr als die Hälfte (51 Prozent) der über 2.000 Befragten konnte sich vorstellen, ein Flüchtlingsheim in ihrer Nähe zu unterstützen; 48 Prozent waren bereit, künftig zu spenden und 13 Prozent waren willens, selbst Flüchtlinge aufzunehmen (SI EKD 2015).

In den Feldern der Flüchtlingsarbeit sind unterschiedliche Generationen mit verschiedenen Vorerfahrungen und Biografien aktiv:

- Zunächst gibt es hier jene Gruppen von Bürgern und Bürgerinnen, die sich überwiegend aus den Kirchen, der Friedensbewegung, der Arbeit für die Dritte Welt und politischen Gruppen begründen. Diese Gruppe hat die bürgerschaftliche Flüchtlingsarbeit oft mit aufgebaut und setzt sich zum Teil seit Jahrzehnten mit großem persönlichen Einsatz, großer Kontinuität und Ausdauer sowie viel Erfahrungswissen im Umgang mit geflüchteten Menschen für deren Belange ein. Sie tat dieses auch in Phasen mit schwierigeren gesellschaftlichen, politischen und kommunalen Rahmenbedingungen als heute.

6 Die im November und Dezember 2015 durchgeführte zweite EFA-Studie (Karakayali und Kleist 2016) bestätigt die Befunde: So waren Ende 2015 drei Viertel aller Ehrenamtlichen nach wie vor Frauen (bei unter 50-jährigen sogar über 80 Prozent); zentrale Motive für den ehrenamtlichen Einsatz waren „die Gesellschaft zumindest im Kleinen mitzugestalten“ (97 %) und ein Zeichen gegen Rassismus zu setzen (90 %) (ebd., S. 5); lediglich 6,7 Prozent gaben als Motiv den Erwerb von Qualifikationen an (ebd., S. 30). Zudem war insgesamt ein noch höherer zeitlicher Arbeitseinsatz zu verzeichnen: Ein knappes Viertel der Befragten engagierte sich mehr als 10 Stunden in der Woche (ebd., S. 22f.).

- Eine neue Gruppe von Engagierten, die sich in Teilen Deutschlands in einer bisher beispiellos hohen Zahl engagiert, ist durch die aktuelle Berichterstattung der Medien sensibilisiert und durch gruppendynamische Effekte neuer internetbasierter Informations- und Kommunikationskanäle (Apps; Facebook; WhatsApp) aktiviert worden. Die Engagierten wollen sich aus persönlicher Betroffenheit, aber auch mit dem Anspruch, die aktuellen sozialen und politischen Entwicklungen mit anderen kritisch zu begleiten (Mutz et al. 2015, S. 14f.), für das Wohl der Flüchtlinge und ein gutes Miteinander in der eigenen Stadt, Gemeinde bzw. Nachbarschaft einsetzen. Für diese Gruppe stehen überwiegend die persönliche Beziehung zu den Flüchtlingen und die konkrete Aufgabe im Fokus. Den neuen Engagierten gehören auch Selbstständige und Unternehmer und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Stifter, sowie Bürgerinnen und Bürger mit Migrations- und Flüchtlingshintergrund an.
- Ein kleiner Teil der Engagierten übernimmt in den Gruppen und Projekten auch übergreifende und koordinierende Funktionen und wirkt in Vernetzungs-, Entscheidungs- und Unterstützungsstrukturen mit. Quer durch das Spektrum an Initiativen, Organisationen und Hilfsprojekten hat sich immer wieder die wichtige Rolle von Einzelpersonen gezeigt: Aufgrund ihrer Kompetenz und Erfahrung können sie als Vertrauenspersonen, Ansprechpartner für andere Beteiligte, „Kümmerer“ und Netzwerker fungieren; hinsichtlich des Aufbaus und des Bestands lokaler kooperativer Strukturen haben sie eine Schlüsselrolle inne.

Die stark von Engagement getragenen Angebote und Unterstützungsleistungen decken ein weites Feld ab, das oft quer zu den Abgrenzungen verläuft, die von den Zuständigkeitsbereichen und Angeboten der lokalen Verwaltung markiert werden.

- Von besonderer Bedeutung sind Sprachkurse, oft auch als Ausgangspunkte zur Erkundung der Eigenheiten der hiesigen Alltags-, Konsum-, Einrichtungs- und Verwaltungskultur.
- Engagierte spenden, beschaffen und organisieren Kleider, Möbel und Sachmittel. In Bezug auf die Wohnsituation von Geflüchteten beteiligen sich Engagierte bei der Innen- und Außengestaltung der Unterkünfte, der Kinderbetreuung in den Unterkünften oder leisten Hilfe bei der Erledigung schulischer Aufgaben. Die Flüchtlinge werden in der Mobilität mit Fahrdiensten und der Bereitstellung von Fahrrädern unterstützt.
- Die Engagierten begleiten und übersetzen bei Arzt- und Behördengängen (Ausländerbehörde, Sozialamt, Schule etc.), übernehmen Patenschaften, die Rollen

von Lotsen, Mentoren[7] und ehrenamtlicher Vormundschaft, insbesondere auch als Einzelvormundschaft für (unbegleitete) minderjährige Flüchtlinge.
- Engagement spielt aber auch eine große Rolle bei der Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, dem Ansprechen von Gruppen und Personen für engagierte Mitarbeit, der Information über die Lebenslagen Geflüchteter und bei der öffentlichen Auseinandersetzung mit Missständen.
- Ein weiteres Feld betrifft die Durchführung und Vermittlung von spielerischen, sportlichen, handwerklichen, musischen, kulturellen Angeboten, in kleineren Gemeinden auch Angebote des heimatlichen Brauchtums. Dazu gehören auch gemeinsames Kochen, Feste und persönliche Einladungen.
- Freiwillig Engagierte, in der Regel mit einem entsprechenden fachlichen bzw. beruflichen Hintergrund ausgestattet, leisten psychologische und medizinische Unterstützung sowie asylrechtliche Beratung. Engagierte aus Einrichtungen und Hilfswerken in diesen Bereichen helfen bei notwendiger medizinischer Erstbetreuung und Verpflegung.
- An Bedeutung gewinnt das Engagement bei beruflichen Fragen und Qualifizierungen, der Suche nach Arbeit und eigenen Wohnungen für geflüchtete Menschen.

Im Zusammenhang mit den zahlreichen Unterstützungsleistungen ist herauszustellen, dass es sich bei Geflüchteten um sehr heterogene Gruppen handelt. Viele davon verfügen über ein sehr hohes Maß an sozialen Kompetenzen, selbständiger Handlungs- und Orientierungsfähigkeit. Gleichzeitig finden sich hier häufig besonders vulnerable Personengruppen, die spezieller Unterstützungs- und Begleitungsangebote bedürfen. So können unter anderem die Erfahrung von prekären Lebensbedingungen und Gewalt im Heimatland, das Fluchterlebnis, ein (langjähriger) ungeklärter Aufenthaltsstatus verbunden mit einer unsicheren Lebensperspektive, gesellschaftliche Isolation, Armut oder die Angst vor Abschiebung hohe Risikofaktoren für psychische Traumastörungen darstellen. Es gibt oft eine Gleichzeitigkeit von großen sozialen Kompetenzen und großer Hilfsbedürftigkeit. Solche Herausforderungen und Belastungssituationen verlangen den freiwillig Helfenden besondere Fähigkeiten und viel Einfühlungsvermögen ab und können

7 Das Bundesfamilienministerium startete im Januar 2016 das neue Bundesprogramm „Menschen stärken Menschen“, mit dem unterschiedlich intensive Patenschaften zwischen geflüchteten und in Deutschland heimischen Menschen gefördert, für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge darüber hinaus auch Gastfamilien und Vormundschaften gewonnen und damit Rahmenbedingungen für die vielen freiwillig Engagierten verbessert werden sollen (www.bmfsfj.de/BMFSFJ/freiwilliges-engagement,did=222984.html; Abruf am 07.11.2016).

sie persönlich auch überfordern. Daher benötigen sie selbst oftmals eine professionelle Vorbereitung, Begleitung (Supervision), psychologischen Beistand und Unterstützung durch Fachkräfte bei der Verarbeitung und Aufarbeitung belastender Einzelschicksale von Flüchtlingen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei auch das Engagement *von* (ehemals) geflüchteten Menschen. Durch die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen durch die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme bereits nach drei Monaten wurden rechtliche Hürden und Hindernisse für ehrenamtliche Tätigkeiten, die ggf. als erlaubnispflichtige Beschäftigungen eingestuft werden (Boettcher 2010, S. 42), deutlich herabgesetzt. Unabhängig von zunächst regulierten Formen und fehlenden politischen Partizipationsmöglichkeiten besteht für Flüchtlinge indes generell die Möglichkeit, sich auch selbst in den aufgeführten und weiteren Feldern zu engagieren.[8] Persönliche Kontakte und Kulturaustausch können einen zentralen Beitrag zur Integration der geflüchteten Menschen leisten und negative Erfahrungen mit der Mehrheitsgesellschaft kompensieren (Han-Broich 2015, 2012, S. 184f.). Unabhängig von der Relevanz für die Sozialintegration können durch Engagement wesentliche Informationen, (sprachliche) Kompetenzen und Kontakte gewonnen, Verantwortungsbewusstsein, Selbstwirksamkeitserfahrung, Anerkennung und Wertschätzung vermittelt werden. Engagement kann damit auch ein Weg aus der Gruppendynamik in den Subkulturen der Flüchtlingsunterkünfte sein. Erworbene Informationen, Kompetenzen und Kontakte können auch für den Einstieg in das Erwerbsleben (Müller et al. 2014, S. 73) und zur Formulierung und Organisation politischer Interessen genutzt werden.[9] Engagement kann auch eine Brückenfunktion erfüllen zwischen der heimischen Bevölkerung und den Ge-

8 Zu bedenken ist die Gleichzeitigkeit des Erlebens von Gewalt und Flucht und der positiven Erfahrungen, die aus einem längeren und gesicherten Aufenthalt resultieren und die zu neuem Engagement für sich und Andere ermutigen können. Dieses wird exemplarisch verdeutlicht durch die folgende Aussage eines im Rahmen der Arbeiten am Zweiten Engagementbericht in der Frankfurter Nordweststadt befragten Flüchtlings: „It is really difficult to talk about engagement because we all have different statuses. It is really kind of strange to talk about staff like that when it comes to such desperate situations you have to go through. That you do not know if you can stay or that you already know that you have to go. It is really a sad and hard situation and it is hard to talk about living together in Germany […]."

9 So macht etwa die bundesweite Initiative „Jugendliche ohne Grenzen (JoG). Fighting for Bleiberecht since 2005" deutlich, dass geflüchteten Personen gesellschaftlicher Beteiligung und politischer Einflussnahme eine große Bedeutung beimessen und sich selbst als handlungsfähige Akteure und Akteurinnen wahrnehmen, die die eigene Zukunft in Deutschland selbstständig mitgestalten und auf eine „stellvertretende Betroffenen-Politik" verzichten wollen (http://jogspace.net/about/; Abruf am 07.11.2016).

flüchteten, Erfahrungsräume eröffnen und die Grundsätze der deutschen Gesellschaft (Verfassungsgrundsätze, insbes. Art. 1 bis 20 GG) verdeutlichen helfen. Die besonderen Barrieren, auf die Flüchtlinge und Asylsuchende dabei treffen sind: sprachliche Verständigungsprobleme, kulturelle Hemmschwellen (Geschlechterordnung), traumatische Belastungen, fehlende Mobilitätsmöglichkeiten und Netzwerke wie auch Diskriminierungserfahrungen. Geflüchtete Menschen können in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Bürgern und Organisationen der Aufnahmegesellschaft und bereits gesellschaftlich etablierten Eingewanderten wieder zu Akteuren und Engagierten in eigener Sache werden. Die Rede vom Engagement *für* die Belange von Flüchtlingen verdeckt mitunter die Bedeutung eines Engagements gemeinsam *mit* ihnen (vgl. zu entsprechenden Ansätzen und Projekten: Stiftung Mitarbeit 2010, 2012; PHINEO 2016 und die Dokumentation des baden-württembergischen Sozialministeriums, Sozialministerium BW 2016).

Engagement erfolgt in der Regel in Organisationen – alten und sich neu herausbildenden.

- Ein Großteil der Gruppen, unter anderem Flüchtlingsfreundeskreise, Willkommenskreise und Netzwerke, ordnen sich einer Unterkunft oder mehreren zu und unterstützen die dort lebenden Flüchtlinge. Ein Teil der Gruppen ist bei freien Trägern der Wohlfahrtsverbände angesiedelt, die in der Regel auch für den Betrieb der Unterkunft zuständig sind. Bürgerinnen und Bürger engagieren sich für Geflüchtete zudem in Hilfsorganisationen, wie zum Beispiel dem Deutschen Roten Kreuz, der Johanniter-Unfall-Hilfe, dem Malteser Hilfsdienst, dem Arbeiter-Samariter-Bund, dem Technischen Hilfswerk und den freiwilligen Feuerwehren. Andere Gruppen sind einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, wie Kommunen oder Religionsgemeinschaften, zugeordnet. Die Kommunikation erfolgt zunehmend mithilfe des Einsatzes von modernen internetbasierten Kommunikationsmedien.
- Bürgerinnen und Bürger engagieren sich aber auch in Vereinen, Initiativen und anderen Gruppen, deren Schwerpunkte nicht in der Flüchtlingsarbeit liegen. Es gibt zahlreiche Hilfs- und Integrationsangebote aus den Bereichen organisierten geselligen Engagements (Sport, Freizeit etc.). Bestehende Angebote werden geöffnet und spezielle Angebote für Flüchtlinge entwickelt. Diese Initiativen sind sehr oft sozialraumorientiert. Beispiele sind: Gartenvereine, die den Außenbereich der Unterkünfte verschönern; Angebote der Sportvereine und Projekte von Schulen und Unternehmen. Eine wichtige Verschränkung ergibt sich durch Corporate Volunteering-Projekte, mit denen Unternehmen ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterin systematisch Freiraum und Unterstützung für die Flüchtlingshilfe geben.

- Zu beobachten ist, dass sich zunehmend auch Migrantenorganisationen engagieren. Ihnen kommt in der Flüchtlingskrise als wichtige Anlaufstellen und Mittler eine bedeutende Rolle zu. Gerade das Engagement der Muslime für Flüchtlinge kann eine kulturell bedeutsame Öffnung ihrer Organisationen und eine Identitätsveränderung herbeiführen, die sie aus ihrer bisherigen Herkunftsorientierung löst. Diese wichtige Brückenfunktion kann helfen, Alternativen zu Organisationsformen und -angeboten zu schaffen, die Integration eher bremsen der gar verhindern wollen, bis hin zu extremen Erscheinungen wie den Rekrutierungsstrategien von Salafisten (zur ambivalenten Bedeutung von Migrantenorganisationen vgl. Evers 2016).
- Das Engagement verortet sich darüber hinaus in Hilfs- und Menschenrechtsorganisationen. Die bundesweit tätige Menschenrechtsorganisation und Arbeitsgemeinschaft Pro Asyl setzt sich beispielsweise seit Jahrzehnten für die Rechte von verfolgten Menschen ein. Eng angebunden ist die Arbeit der Flüchtlingsräte in den Bundesländern. Sie koordinieren und vernetzen das Engagement lokaler Asylarbeitskreise, Arbeitsgruppen und Initiativen und unterstützen und begleiten die Arbeit vor Ort mit Informationen zur sozialen und rechtlichen Situation von geflüchteten Menschen, unter anderem in Form von Informations- und Weiterbildungsangeboten.
- Ein weiterer Teil von Gruppen und Initiativen zielt auf bestimmte Einzelthemen und mit ihnen auf eine breitere überlokale Öffentlichkeit. Hierzu gehören zum Beispiel Spendeninitiativen, kulturelle Projekte für Flüchtlinge oder asylpolitische Arbeitskreise.
- Die sich neu bildenden Gruppen organisieren sich selbstständig als Verein oder Initiative ohne Rechtsform und mit flachen Hierarchien. Die selbstorganisierte Arbeitsform ohne Anbindung und mit einem hohen Maß an Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten gewinnt insbesondere bei den neuen Engagementgruppen aktuell an Bedeutung und hat auch Auswirkungen auf die Ausrichtung und die Arbeit in den traditionellen Strukturen.
- Eine Sonderrolle spielen die Kirchen, denn sie können Engagement auf vielen verschiedenen Wegen einen Rückhalt bieten, es ermuntern und stabilisieren helfen.[10] Die Stimmen von Vertreterinnen und Vertretern der Kirche haben auf

10 Circa 20 Millionen Euro stellte die Evangelische Kirche Deutschland Ende 2014 und 2015 zusätzlich für Flüchtlinge bereit. Sie finanzierte Unterkünfte, Kleidung, Decken, Nahrungsmittel, Wasser, Schulunterricht (Finger 2015). 73 Millionen Euro gab die katholische Kirche Ende 2014 und 2015 insgesamt für Flüchtlinge aus. Die Bistümer legten Sonderfonds auf und erhöhten die Mittel für die Caritas. Exakt aufgeschlüsselt wurden die Zahlen nicht. Die Kirchen bieten den Städten und Kommunen Immobilien an: Schulen, Klöster, Wohngebäude. Beide Kirchen fordern höhere Flüchtlingskontin-

lokaler Ebene und in der breiten Öffentlichkeit ein besonderes Gewicht. Viele lokale Hilfsinitiativen stehen in enger Verbindung mit dem örtlichen Gemeindeleben; kirchliche Gemeinden können oft besser als viele andere Personenkreise zusammenführen, die in sozialer und kultureller Hinsicht sehr unterschiedlich sind. Nicht übersehen werden sollte schließlich auch die moralische Autorität der Kirche, wie sie etwa im Zusammenhang mit dem Kirchenasyl eine ganz praktische – wenn auch nicht unumstrittene – Bedeutung erhalten hat.

- Weitgehend unklar ist bislang noch, welche Beiträge neue lokale Infrastrukturen (lokale Freiwilligenagenturen, Quartiersmanagement, Seniorenbüros, Mehrgenerationenhäuser etc.) bislang im Umgang mit der Flüchtlingsfrage gespielt haben. Bezogen auf die Freiwilligenagenturen hat eine Umfrage ihrer Bundesarbeitsgemeinschaft (bagfa 2016) ergeben, dass alle befragten lokalen Agenturen in der Flüchtlingshilfe aktiv sind, zur Hälfte mit eigenen Projekten und in der großen Mehrzahl gleichzeitig auch koordinierend, informierend und beratend. Fast zwei Drittel von ihnen erhalten dafür keine besonderen finanziellen Ressourcen. Drei Viertel schätzen die Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren als gut bis sehr gut ein und immerhin noch zwei Drittel sagen gleiches über die Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung. Gleichzeitig werden jedoch auch mangelnde Koordination und fehlende Ressourcen als die mit Abstand größten Hindernisse genannt.

4 Trends und innovative Entwicklungen im Bereich des Engagements in der Flüchtlingshilfe

Bei den geschilderten Entwicklungen treten einige Merkmale hervor, die bislang noch wenig Aufmerksamkeit gefunden haben:

- In vielerlei Hinsicht kann man von so etwas wie zwei Generationen, *einer älteren und neueren Kultur des Engagements in der Flüchtlingshilfe*, sprechen. Auf der einen Seite findet man die bereits lange bestehenden Gruppen und Organisationen, die im Umgang mit sich neu Engagierenden ihre eigene Organisationskultur und entsprechende Traditionen mitbringen. Auf der anderen Seite gibt es viele neue Initiativen und Gruppierungen, die sich mitsamt ihren Zielen, Arbeitsweisen und Organisationsformen erst neu erfinden müssen. Rund 40

gente, legale Wege für Schutzsuchende, europäische Neuansiedlungsprogramme und auch militärischen Schutz für die rund 15 Millionen Vertriebenen im Irak und Syrien (Florin 2015).

Prozent der in der EFA-Studie befragten Engagierten haben angegeben, sich abseits von bereits bestehenden Organisationen und Vereinen zu engagieren (Karakayali und Kleist 2015, S. 25); auch die im November und Dezember 2015 durchgeführte zweite EFA-Studie stellt eine Zunahme des spontanen, auf Eigeninitiative basierenden Engagements in Projekten und selbstorganisierten Gruppen und ein Nachlassen der Relevanz von Vereinen fest (Karakayali und Kleist 2016, S. 3, 22, 25). Die Gruppe der neuen Engagierten zeigt eine veränderte Erwartungshaltung an das eigene Engagement und die Arbeit der hauptamtlichen Akteure. Im Hinblick auf diese neue Gruppe gewinnt auch der Beteiligungsaspekt von Engagement an Bedeutung, sodass es nicht länger auf die freiwillige Übernahme praktischer Aufgaben reduzierbar ist.

- *Neue Medien und Informationstechnologien schaffen neue Möglichkeiten* für die Mobilisierung von Freiwilligen und die Akquise von Sachmitteln und prägen Arbeitsweisen und Organisationsformen. Arbeitende Gruppen organisieren sich, ihre Treffen und ihre Abstimmungen über Facebook und WhatsApp-Gruppen. In einer Situation sich rasch ändernder Strukturen, Angebote und Aufgaben sind lokale Informationsforen im Netz mit Wegweisern, Verlinkungen und aktuellen Informationen eine große Hilfe (vgl. z. B. die Internetseiten: Hamburg hilft. Ehrenamtliche Hilfe für Flüchtlinge[11]; für Frankfurt am Main: „Frankfurt hilft". Engagement für Flüchtlinge[12]; für Berlin: bürgeraktiv. Das Engagementportal. Berliner Initiativen für Flüchtlinge[13]).
- *Eine berufsethisch profilierte Professionalität spielt als Ausgangspunkt von Engagement eine wichtige Rolle*. Ärzte und Psychiater bilden Hilfenetze und organisieren spezielle Angebote; Lehrkräfte entwickeln zusammen mit Schülerinnen und Schülern Unterstützungsangebote und Hilfsaktionen. Angesichts zusätzlicher Bedarfe für Sprachkurse und Unterricht an den Schulen selbst appellieren Kommunen und auch Landesregierungen an die freiwillige Bereitschaft von bereits pensionierten Lehrkräften, sich noch einmal beruflich zu engagieren. Das Engagement von Sozialarbeitern, Stadtplanern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Jugendhilfe etc. als Professionelle *und* Bürger („citizen professionals") erleichtert ganz erheblich das Verständnis für die Bedarfe von geflüchteten Menschen und die Zusammenarbeit mit (außerberuflich) engagierten Gruppen und Initiativen.

11 www.hamburg.de/hh-hilft/4384088/hamburg-hilft/ (Abruf am 07.11.2016).

12 www.frankfurt-hilft.de/ (Abruf am 07.11.2016).

13 www.berlin.de/buergeraktiv/engagieren/fuer-fluechtlinge/berliner-initiativen/ (Abruf am 07.11.2016).

- *Die Verwischung der Grenzen zwischen Professionellen und Ehrenamtlichen/Engagierten* sollte als Herausforderung, aber auch als Chance betrachtet werden. Deutlich wird hier zum einen, dass unter den Engagierten in vielen Einzelfällen berufliche Kompetenzen zum Tragen kommen und Formen des Erfahrungswissen bei der Organisation von Prozessen und Angeboten entwickelt werden, die es erfordern, mit ihnen auf Augenhöhe zusammenzuarbeiten und alte Formen der direktiven Einbeziehung zu überwinden. Zum anderen zeigt sich, dass die Aktivitäten von Professionellen in der Flüchtlingsarbeit im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit durch Verständigung, Abstimmung und wechselseitiges Lernen von und mit freiwillig Engagierten erheblich erleichtert werden. Wechselseitige Lernprozesse auf beiden Seiten, als Qualifizierung im Engagement und als Erlernen einer kooperativen Professionalität, werden weiter an Bedeutung gewinnen.
- *Die Bereitschaft zur Wahrnehmung von gesellschaftlicher Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility) gewinnt an Bedeutung*. Mehrere Dutzend Großunternehmen haben die Initiative „Wir zusammen“[14] gegründet. Sie umfasst ganz unterschiedliche Projekte, die vom Angebot zusätzlicher Ausbildungs- und Praktikumsplätze für Flüchtlinge bis zu Mentorenprogrammen reichen, mit denen Flüchtlinge an die Arbeitswelt herangeführt werden sollen. Jenseits dieser Initiative gibt es viele Einzelaktivitäten von Unternehmen im Zusammenhang mit lokalen Initiativen (siehe z. B. ZEIT ONLINE 2016). Wichtig ist hieran neben der konkreten Hilfe und der Entwicklung dauerhafter Strukturen für die Integration von Flüchtlingen durch Beschäftigung das klare Signal der führenden deutschen Unternehmen an die negativen Stimmen im öffentlichen Diskurs; das hat eine neue Qualität. Soziale Verantwortung beweisen aber auch andere Organisationen jenseits des erwerbswirtschaftlichen Bereichs. Das gilt nicht zuletzt für viele öffentliche Einrichtungen und Verwaltungen (z. B. Schulen, Hochschulen, Einrichtungen der Jugendhilfe etc.), die die Herausforderung der Flüchtlingsfrage aufgreifen, dafür Öffentlichkeit schaffen und eigene Ressourcen – wie etwa beim Service Learning – bereitstellen. Noch gibt es hierzu kaum mehr als Einzelberichte aus Schulen und (Volks-)Hochschulen, kirchlichen Einrichtungen, Theatern und Universitäten, Betrieben und Unternehmen.
- *Flexible Antworten der Tarifvertragsparteien* schaffen realistische Beschäftigungsperspektiven für geflüchtete Menschen, die unzweifelhaft eine zentrale Voraussetzung für ein gelingendes Leben in der Fremde sind. Bereits im Herbst 2015 haben die Sozialpartner in der Metall- und Elektroindustrie – und damit

14 www.wir-zusammen.de (Abruf am 07.11.2016).

für drei Viertel der deutschen Industrie – in einigen Tarifregionen unkompliziert innovative Lösungen beschlossen. So wurde der „Tarifvertrag zur Integration Jugendlicher in Berufsausbildung" für Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive geöffnet, und zwar unabhängig vom Alter der Flüchtlinge. Dadurch können Flüchtlinge sogenannte Einstiegsqualifikationen in Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie absolvieren. Im Mittelpunkt stehen Sprachförderung, der Erwerb von Schlüsselkompetenzen – wie Arbeits- und Sozialverhalten – sowie sozialpädagogische Betreuung. Zudem finanzieren Arbeitgeberverbände (z. B. Südwestmetall) sogenannte Integrationslotsen, die als zentrale Ansprechpersonen für Fragen zu Praktika, Ausbildung, Beschäftigung und Qualifizierung von Flüchtlingen und Geduldeten den Unternehmen zur Verfügung stehen.

- Die im Umgang mit Flüchtlingen sichtbar werdenden Formen der Unterstützung sollten schließlich auch als wichtiges *Anschauungsfeld für die Herausforderungen einer Engagement einschließenden Kultur personalisierter, respektvoller und ermutigender Formen der Hilfeleistung* verstanden werden. In vielen Fällen geht es nicht nur um flüchtige Kontakte, sondern auch um eine Art der Tätigkeit, die das persönliche Gespräch erfordert und Hilfe zur Selbsthilfe gibt. Unterstützung, die nicht von vornherein normiert, offen für die Belange der ganzen Person ist, stellt jedoch gerade im interkulturellen Bereich große Anforderungen. Zuwendung und Distanz müssen ausbalanciert werden. Dies gilt insbesondere im Umgang mit geflüchteten Menschen, die von psychischer und physischer Gewalt betroffen und traumatisiert sind, und bei Ablöseprozessen, wenn Flüchtlinge abgeschoben werden und persönliche Beziehungen abreißen. An Orten, an denen die Aufnahme von Flüchtlingen und deren Unterstützung durch Teile der Bevölkerung abgelehnt wird, ist zu beobachten, dass die Engagierten, die eine Schutzfunktion für die Geflüchteten übernehmen, sozialem Druck ausgesetzt sind. Engagement in der Flüchtlingsarbeit braucht Vorbereitung und Lernmöglichkeiten. Entsprechende Angebote sollten dabei mehr sein als „Schulung" im Sinne der Übernahme herkömmlicher professioneller Fertigkeiten und vom Erfahrungswissen erfahrener Engagierter profitieren können.

5 Kooperatives Regieren und Verwalten – Nicht nur bei den Aufgaben humanitärer Hilfe, sondern auch im Umgang mit den Herausforderungen der Flüchtlingsfrage

Grundsätzlich umfassen die Aufgaben lokaler (Engagement-)Politik nicht nur den Bereich, in dem es vor allem um die Organisation *praktischer Hilfe* für geflüchtete Menschen geht, sondern auch das weitere Feld der Flüchtlings*frage*. Letzteres umfasst Politik im Sinne der Präsenz im öffentlichen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern, die Vertretung von zivilen Grundwerten, Recht und Gesetz und schließlich die Abstimmung mit den besonders wichtigen engagierten Partnern vor Ort.

Bemerkenswert ist hier die begrenzte Aufmerksamkeit für solche Fragen, die über die organisatorische Unterstützung praktischen Engagements hinausgehen:

- Es hat sich gezeigt, dass Bürgerversammlungen und Bürgerdialogen, der Transparenz von Politik und Verwaltungshandeln im Sinne einer frühzeitigen Information von Bürgern und Bürgerinnen, eine ganz hohe Bedeutung zukommen (z. B. bei persönlicher Betroffenheit durch die Einrichtung von Unterkünften). Dabei geht es nicht nur um die Auseinandersetzung mit diffusen Ängsten, sondern auch um Verständnis und Akzeptanz, wenn etwa kurzfristig, aber auf unbestimmte Zeit Turnhallen zu Flüchtlingsunterbringungen umfunktioniert werden oder Buslinien zu eingerichteten Unterkünften konstant überlastet sind. Über möglicherweise vorbildliche Praktiken von Politik und Verwaltung gibt es bislang keinen systematischen Aufschluss.
- Im Lichte heutiger Verständnisse der Aufgaben von Staat und Zivilgesellschaft spielt es eine wichtige Rolle, wie mit Fragen der Abwägung zwischen Bürgerfreiheiten, Schutzrechten und Belangen von Sicherheit und Ordnung umgegangen wird. Wann ist es angezeigt, eine Demonstration selbsternannter Vertreter empörter Bürgerinnen und Bürger zu verbieten? Wie ist es um die Mediationskompetenz der Politik oder von Einrichtungen wie den Volkshochschulen bestellt, wenn es darum geht, gesprächsbereite Gruppen aus verschiedenen Lagern zu einem Dialog zu bringen? In Zeiten zum Teil hoch emotionalisierter öffentlicher Auseinandersetzungen und Debatten, wie derzeit angesichts des Flüchtlingszustroms, müssen die staatlichen Instanzen über die notwendigen Mittel und Ressourcen verfügen, um Grundbedingungen eines zivilen Miteinanders – wie Sicherheit im öffentlichen Raum – weiterhin wahren zu können.
- Wie kann es Politik, Verwaltung, Netzwerken und runden Tischen gelingen, auch solche Gruppen einzubinden, die ihre engagierte Unterstützung für Asylsuchende mit radikalen Parolen und Aktionen (z. B. der Blockade von Ab-

schiebungsmaßnahmen) verbinden, ohne sich deren Vorstellungen und Sichtweisen zu unterwerfen? Hier muss es vor allem auch um Dialogmöglichkeiten zwischen den verschiedenen positiven wie negativen Tendenzen des Engagements gehen. Es darf – soweit sich das Engagement an den Rechtsstaat und die Funktionsbedingungen der Öffentlichkeit (Zivilität) hält – kein moralischer Imperativ einer Gruppe als Ausschlussfaktor gegen die ebenso begründbaren Vorstellungen anderer benutzt werden.

Ein Zusammenspiel von Politik, Verwaltung und Engagement aus der Bürgerschaft fällt sehr viel leichter an Orten, an denen es gelingt, in Hinblick auf die oben aufgeführten Fragen einen unterstützenden Verständnisrahmen aufzubauen und zu erhalten sowie mit Ansprüchen und Interessen der jeweiligen lokalen Wohnbevölkerung zu Abmachungen zu gelangen (wie z. B. von Nutzern und Anwohnern von zu Aufnahmezentren umfunktionierten Sporthallen, Bürgerzentren etc.). Eine wichtige Rolle kann hier ein lebhafter Austausch mit den Vertretern der örtlichen Presse spielen. Mehr Einigkeit im Grundsätzlichen macht es schließlich leichter, sich auf engere organisatorische Fragen der Flüchtlingshilfe zu konzentrieren, zu einer Festlegung von Rollen- und Aufgabenabgrenzungen sowie einer Transparenz der Strukturen und Ansprechpartner auf beiden Seiten zu kommen.[15]

Nicht überraschend ist, dass viele etablierte Organisationen und Träger auf die Aufgaben der Öffnung für Engagierte und darüber hinaus auf deren Einwerbung und Training kaum vorbereitet waren. Außerdem zog sich im Jahr 2015 der Frust über Bürokratie und Behörden und umständliche Kommunikationswege, die viel Zeit und Mittel kosteten, wie ein roter Faden durch die Antworten befragter Engagierter. Nachverfolgen lässt sich das in der ersten EFA-Studie (Karakayali und Kleist 2015), in der Untersuchung zum Engagement für Flüchtlinge in München (Mutz et al. 2015) und anhand der Online-Befragung der ZEIT (Erk et al. 2015). Den Studien zufolge übernahmen die Ehrenamtlichen oft fundamentale Aufgaben in Bereichen, in denen Strukturen und Behörden überfordert waren und versagten

15 Das baden-württembergische Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren hat im Jahr 2015 das vielversprechende Förderprogramm „Gemeinsam in Vielfalt – Lokale Bündnisse für Flüchtlingshilfe“ aufgelegt. Ziel des Programms ist es, alle relevanten Akteure der Flüchtlingshilfe – Flüchtlingsinitiativen, Vereine, Kirchen, Wohlfahrtsverbände sowie Kommunen und Kreise – dauerhaft in lokalen Bündnissen zu vernetzen. Dabei werden die Flüchtlinge in den Bündnissen unmittelbar als aktive Partnerinnen und Partner eingebunden (z. B. in Beteiligungsverfahren an runden Tischen). Eine zweite Säule des Programms umfasst eine möglichst flächendeckende Qualifizierung der in der Flüchtlingshilfe ehrenamtlich Tätigen (www.buergerengagement.de; Abruf am 07.11.2016).

(Karakayali und Kleist 2015, S. 3f., 30); dabei entstand unter einigen der Engagierten der Eindruck einer staatlichen Verantwortungsabwälzung. Sie sahen ihre Tätigkeit als Reaktion auf dieses „Staatsversagen", fühlten sich aber auch ausgenutzt, instrumentalisiert und überfordert (Mutz et al. 2015, S. iv, 23). Die zweite EFA-Studie (Karakayali und Kleist 2016) stellte allerdings auch fest, dass 67 Prozent der befragten Ehrenamtlichen trotz hoher Arbeitsbelastungen hoch motiviert, von ihrem Einsatz erfüllt und nicht frustriert seien. Zudem betrachteten die Ehrenamtlichen ihre Tätigkeiten nicht einfach als Ersatzvornahme für staatliches Versagen, sondern sowohl als zivilgesellschaftliche wie auch als staatliche Aufgaben (ebd., S. 5, 28f., 35).

Insgesamt geht es darum, insbesondere auch vor Ort, auf lokaler Ebene, in Hinblick auf traditionelle Kooperationsmuster und Verständnisse von den Aufgaben Engagierter Lernprozesse einzuleiten und Hemmnisse aufzuarbeiten. Schließlich spricht vieles dafür, dass es im Bereich der Hilfen für Geflüchtete um mehr geht, als eine episodische Nutzung von Bürgerengagement in einer Ausnahmesituation. Immer wieder berichtet wird über die positive Rolle von runden Tischen mit Verantwortlichen aus den verschiedenen Gruppen und Organisationen und aus den Koordinations- und Vermittlungsstellen der Verwaltung: Zentral ist hier die Aufarbeitung und Nutzung des Wissens und der Vorschläge der vor Ort Engagierten und „Kundigen". Die im Februar und März 2016 durchgeführte qualitative Studie des Berliner Instituts für Integrations- und Migrationsforschung zeigt, in welchen unterschiedlichen Formen sich die Initiativen für Geflüchtete in den Städten und Gemeinden organisieren und wie die Arbeit der vielen Akteure vor Ort koordiniert werden kann. Die Studie identifiziert drei typische Formen der Koordination: Erstens die *Initiativen-Koordination*, in der die Koordination aller (zumeist ehrenamtlich engagierten) Akteure durch Mitglieder der Initiative erfolgt; dieser Typus ist häufiger in kleineren Kommunen zu finden; zweitens die *Netzwerk-Koordination*, bei der die Koordination durch Abstimmungen an runden Tischen stattfindet; drittens die *zentrale Koordinationsstelle*: Hier ist eine hauptamtliche Stelle bei der Stadt, freien Trägern oder einer neu gegründeten Einrichtung für die Koordination zuständig (Hamann et al. 2016, S. 18f.).

- Viele engagierte Bürgerinnen und Bürger erwarten ein Miteinander auf Augenhöhe. Dies setzt eine veränderte Haltung gegenüber den Aktiven und deren Rolle voraus. Dem entsprechende Beteiligungsstrukturen erfordern vieles: die Information der Engagierten über Rahmenbedingungen, Entwicklungen und Strukturen; das Anhören von Anfragen, Anliegen und Ratschlägen; die Übertragung geeigneter Aufgabenfelder; die Benennung von Kontaktpersonen zur Sicherstellung der Ansprechbarkeit und der Rückmeldemöglichkeit sowie die

Entgegennahme und Weitervermittlung von Anfragen; die Beratung von Gruppen, Multiplikatoren und einzelnen Engagierten; die Weiterentwicklung der Anerkennungskultur; die Sicherstellung gemeinsamer Standards zu Fragen des Versicherungsschutzes, der Aufsichtspflicht, dem Schutz von (unbegleiteten) minderjährigen Flüchtlingen; Datenschutz, Gesundheitsschutz und Regelungen zur Aufwandsentschädigung. In verschiedenen Kommunen und Landkreisen werden derzeit entsprechende Strukturen entwickelt. Dabei wird es um beides gehen: Entbürokratisierung und das Setzen neuer Regeln, die die Bewältigung bislang so nicht gekannter Aufgaben erleichtern.

- Zu der gegenwärtigen Situation gehört aber auch der Umstand, dass mit der Flüchtlingsarbeit vielfach eine offene Marktsituation entstanden ist, indem etwa private Gesellschaften, Haus- und Grundbesitzer mit dem Handlungsnotstand der Kommunen besonders gute Geschäfte machen. Weil in diesem Bereich auch zukünftig spezielle Fonds zur Verfügung stehen und rasche Lösungen benötigt werden, wird in Bereichen wie Wohnen und Unterkunft, Sprachschulung, Ausbildung, spezialisierten Hilfen zunächst einmal zu fragen sein, inwieweit es gemeinnützige Träger gibt, die man ansprechen und einbinden kann. Dort, wo es dafür keine Möglichkeiten gibt, besteht die Herausforderung dann darin, private kommerzielle Akteure zu fairen Konditionen in lokale Handlungskonzepte einzubinden. Abträglich sind Situationen, in denen die einen sich engagieren, während andere nur profitieren.
- In vielen Fällen ist ein pragmatisches Handeln gefragt. Gerade in der Anfangsphase der Flüchtlingswelle waren für die Unterbringung Notlösungen, aber auch Abweichungen von den bestehenden Regelwerken an der Tagesordnung (Baurecht, Denkmalschutz, Umweltschutz, energetische Bedingungen etc.). Wird dies einfach in die Zukunft verlängert, dann droht hier eine andere Spaltung zwischen der ansässigen Bevölkerung und den für Flüchtlinge relevanten Bedingungen. Verfahrensbeschleunigungen, Vereinfachungen und Regelabweichungen sind entweder eine der Not und dem Augenblick geschuldete Ausnahme oder werden als Lern- und Testverfahren zur allgemeinen Optimierung genutzt. Auch darüber muss ein offener Dialog mit allen beteiligten Gruppen geführt werden.

Ein weiteres Problem für ein kooperatives Regieren und Verwalten („Good Governance“) besteht darin, dass traditionelle Organisations- und Vertretungsstrukturen des Engagements, zum Beispiel über die Spitzenverbände und die freien Träger, im Hinblick auf die notwendige Einbeziehung der neuen Engagementgruppen an Grenzen stoßen. Insbesondere viele der neu Engagierten in den jetzt gegründeten Gruppen und Initiativen möchten informiert werden, fordern Mitsprache und Be-

teiligung ein. Sie gestalten die Rahmenbedingungen für das eigene Engagement, aber auch für die Lebenssituation der Flüchtlinge aktiv mit und fordern dies auch offensiv im Hinblick auf Entscheidungsprozesse der hauptamtlichen Akteure ein. In diesem Zusammenhang werden traditionelle Informations- und Kommunikationsstrategien, Aufgabenteilungen zwischen den Engagierten, freien Trägern und der Verwaltung, aber auch innerhalb der Flüchtlingskreise und -gruppen auf die Probe und infrage gestellt.[16] Ein laufendes Forschungsprojekt am Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI) der Universität Heidelberg hat die Fragen danach, welche unterschiedlichen Verständnisse von Engagement, Formen der Organisation und schließlich auch der Koordination und lokalen Governance rund um die lokale Bewältigung der Flüchtlingsfrage Gestalt annehmen und welche längerfristigen Effekte dies für die Formen und Verständnisse lokaler Politik insgesamt haben könnte, ins Zentrum seiner Forschung gestellt (vgl. Evers et al. 2016).

- Es geht darum, vor Ort Koordinationsplattformen herzustellen, bei denen traditionelle Träger und neue Initiativen, also auch alte und neue Vorstellungen von Zusammenarbeit, erst zueinanderfinden müssen. Aufgabe der Kommune ist es, die Einbindung der freien Träger als Bestandteile pluraler Netzwerke zu fördern und bei Bedarf eigenständige Vernetzungs- und Vertretungsoptionen des Bürgerengagements (z. B. rund um lokale Freiwilligenagenturen oder Bürgerstiftungen) zu initiieren und zu unterstützen. Etablieren könnte sich in diesem Zusammenhang neben der Verwaltung und den freien Trägern eine selbstbestimmte Akteurssäule des freiwilligen Engagements. Es gibt aber auch Anzeichen für die Herausbildung von bereichsübergreifend wirksamen Knotenpunkten und lokalen Integrationszentren der Flüchtlingsarbeit.
- Engagement der Bürgerinnen und Bürger zugunsten der Flüchtlinge benötigt darüber hinaus geeignete Räume in den Unterkünften und im angrenzenden Sozialraum. In Bezug auf die Steuerung notwendiger Sach- und Geldmittel sind niederschwellige, flexible und beteiligungsorientierte Verfahren förderlich. Engagierte kennen in der Regel die Bedarfe und sind in der Lage, in Abstimmung mit den hauptamtlichen Akteuren und unter Beteiligung der geflüchteten Menschen die Mittel zweckmäßig einzusetzen. Aufgabe ist es, den Zugang und die

16 Siehe zu diesem Aspekt auch das Thema des Fachgesprächs „Aktuellen Herausforderungen und Probleme von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen bei der ehrenamtlichen Flüchtlingsbetreuung in den Kommunen“; Kurzprotokoll der 18. Sitzung des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“. Protokoll-Nr. 18/18 [UA BE 2015].

Verwaltung der Mittel entsprechend transparent und – soweit möglich – unbürokratisch zu gestalten.
- Auch in diesem Zusammenhang wird noch einmal deutlich, wie wichtig es ist, dass die Zusammenarbeit zwischen Engagierten aus der Bürgerschaft und den beruflich Zuständigen als fester Bestandteil in Ausbildungs- und Qualifikationskonzepten für Hauptamtliche aufgenommen wird.

Der Zweite Engagementbericht setzt im Rahmen der Flüchtlingsthematik vor allem auf einen erfahrungsgestützten, pragmatischen Prozess von Versuch und Irrtum („trial and error") und die stärkere Berücksichtigung von Bürgerkompetenz statt einer Fixierung auf Blaupausen und Verwaltungslösungen vom grünen Tisch, bei denen man gar nicht erst daran denkt, solche Bürgerkompetenzen zu nutzen. Umso wichtiger wird die Aufarbeitung der bisherigen Erfahrungen mit den angesprochenen neuen Formen der Kooperation im Bereich der Flüchtlingsarbeit und -politik. Vieles spricht dafür, dass sich gerade in der offenen und in Teilen noch von improvisierten Handlungs- und Kooperationskonzepten geprägten Situation exemplarische Lernmöglichkeiten und Anschauungsmaterialien finden. Auf längere Sicht stellt sich damit auch die Frage, inwieweit es nicht nur beim episodischen „Disaster Management", sondern auch mit Blick auf die Herausforderung der Flüchtlingsfrage und den längerfristigen Umgang damit gilt, herkömmliche Formen der Abstimmung („Kungelkorporatismus") zugunsten transparenter Beteiligung zu überwinden und auf spezialisierte Versorgung zugeschnittene Leistungsformen zugunsten von „Ermöglichung" und „Koproduktion" zu erneuern.

6 Die Einbeziehung örtlicher staatlicher Einrichtungen und verschiedener Politikfelder

Fragen guter Zusammenarbeit, die Engagementbereitschaft nutzen und kultivieren – im Bürgerdialog und mit praktischen Angeboten – werden dadurch weiter verkompliziert, dass die lokale Ebene als Handlungsarena und mit ihr die Kommunen eine Doppelrolle einnehmen. Neben den Einrichtungen und Regelungsbereichen, die sie in eigener Hoheit verwalten, gibt es vor Ort staatliche Einrichtungen und Programme, über deren Arbeit überlokal entschieden wird (Schammann 2015). Stark kommunal geprägte Aufgaben- und Politikfelder (Wohnen, Gemeinde- und Stadtentwicklung, Schule, Volkshochschulen, Kindertagesstätten etc.) stehen anderen für Fragen der Flüchtlingspolitik gleichermaßen wichtigen supralokal geprägten Politikbereichen gegenüber (Asylrecht, Arbeitsmarktservices, öffentliche Sicherheit etc.), wobei in einigen davon, wie der Arbeitsmarkt- oder die Schulpolitik, die Kommunen erhebliche Mitgestaltungsrechte haben.

Gesetzgeberische Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene können die Bedingungen lokalen Engagements für Flüchtlinge erheblich beeinflussen. Dies betrifft zum Beispiel die neuen Regelungen zur Residenzpflicht und die Einschränkungen beim Sachleistungsprinzip. Die Verkürzung der Wartefrist für die Ausübung einer Beschäftigung, die Aufgabe der danach 15 Monate geltenden Vorrangprüfung sowie des ebenso lange gültigen Verbots der Zeitarbeit kann Flüchtlinge früher in Arbeit bringen und damit die bürgerschaftlichen Integrationsbemühungen unterstützen. Zu berücksichtigen sind mit Blick auf die Zukunft auch die Fragen nach unterschiedlichen Potenzialen für Integration in verschiedenen räumlichen Konstellationen (Kontext Land – Stadt, großstädtischer Raum); dieses auch angesichts der sehr unterschiedlichen Herkunft der Flüchtlinge. Der bisher angewendete Königsteiner Schlüssel ist sachfremd und kontraproduktiv. Vielmehr gilt es, Ressourcen in zweierlei Hinsicht zu betrachten: einerseits als objektivierbare Größen (Arbeitsmarkt- und Wohnungssituation), anderseits als aktiv gestaltbare, subjektive Größen (Öffnungsbereitschaft der lokalen Gemeinschaften und jeweiligen Stadtteile). Für kleinere Gemeinden mit ausgeprägten familiären Strukturen kann beispielsweise die Zuteilung von Flüchtlingsfamilien das freiwillige Engagement erleichtern.[17]

Landespolitik kann außerdem mit Beteiligungsinstrumenten wie Flüchtlingsforen, Informationsangeboten und Förderprogrammen die bürgerschaftliche Arbeit vor Ort unterstützen. Darüber hinaus ist es wichtig, dass sich die Stadt- und Landkreise bei der Förderung, Beteiligung und Koordination des freiwilligen Engagements eng mit den betroffenen Kommunen abstimmen. Insbesondere bei Bereichen in Zuständigkeit der Bundesländer, bei Landesstellen und Regierungspräsidien, lassen sich hier oft Auslassungen und eine fehlende Neuorientierung beobachten.

Insgesamt geht es auch auf lokaler Ebene inzwischen nicht mehr so sehr um spezielle Erstmaßnahmen, sondern vielmehr darum, Maßnahmen zum Umgang mit Geflüchteten in die Handlungskonzepte einer Vielzahl öffentlicher Politikbereiche zu integrieren. Neben Angeboten Engagierter für Flüchtlingsfamilien stellen sich damit zum Beispiel Fragen nach der Öffnung von Kindertagesstät-

17 Das von der Robert Bosch Stiftung und dem SVR-Forschungsbereich in Auftrag gegebene Gutachten zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland (Johansson 2016) bietet einen Überblick des wissenschaftlichen Erkenntnisstands zur strukturellen und soziokulturellen Integration, zu Bildungs- und Berufsabschlüssen, zu Erwartungen und Rahmenbedingungen der Lebenslage sowie dem Gesundheitszustand von Flüchtlingen. Die Expertise zeigt auf, dass für die Entwicklung effektiver integrationspolitischer Maßnahmen hinsichtlich der genannten Bereiche zukünftig belastbares Wissen dringend erforderlich ist.

ten. Neben Sprachkursen geht es um Konzepte für die schulische Ausbildung und Schulkonzepte bei stark erhöhten Anteilen ausländischer Kinder; die bisherigen Ansätze – Deutsch- und Integrationsklassen – sind durch entsprechende Infrastrukturentscheidungen zu verstetigen. Bundesländer, die mit der Ausweisung entsprechender zusätzlicher öffentlicher Stellen hier vorausgegangen sind, geben ein positives Beispiel. Hunderttausende von Flüchtlingen und Asylsuchenden werden zur künftigen Klientel der Jobcenter gehören; die bestehenden Regeln der Arbeitsmarktordnung und die lokalen Folgen ihrer weiteren Anwendung werden einem Test auf Angemessenheit unterzogen. Geflüchtete Personen werden immer weniger in Provisorien neben den lokalen Wohnungsmärkten logieren, sondern sie müssen in den lokalen Beständen Platz finden, ohne dass das allein auf Kosten anderer gering bemittelter Wohnungssuchender geht (zu den bisherigen Praktiken in den Bundesländern: Wendel 2014; Aumüller et al. 2015). Eine gut abgestimmte kleinteilige Schaffung von Wohnräumen, mit der es gelingt, Lagerprovisorien schrittweise abzubauen, kann auch ein wichtiges Mittel zur Erhaltung von Sicherheit in allen Stadträumen sein. Alles in allem: Es gibt kaum ein Handlungsfeld der Kommunalpolitik, das nicht auch ein Handlungsfeld von Flüchtlingspolitik werden wird (vgl. dazu die Übersicht von Schammann und Kühn 2016). Inwieweit damit eine Rückkehr zu alten Mustern der Aufgabenwahrnehmung und Aufgabenteilung – speziell auch mit den verschiedenen engagierten Gruppen und Organisationen der lokalen Bürgergesellschaft – verbunden sein wird, ist heute nicht voraussagbar. Es wird auch davon abhängen, wie sich solche Gruppen und Organisationen auf diese neuen Herausforderungen einzustellen vermögen (vgl. dazu Speth und Becker 2016, S. 42f.).

Die Bedingungen für eine Integrationspolitik, die beim Wirksamwerden in den verschiedensten Politikbereichen die Ressourcen des Bürgerengagements anerkennt und mit diesem sozialen Kapital zu operieren bereit ist, sind sehr unterschiedlich. Im Vergleich mit Politikbereichen wie der sozialen Stadtentwicklung („Soziale Stadt“) hat sich beispielsweise die lokale Arbeitsmarktpolitik bislang als ein weitgehend engagementresistenter institutioneller Bereich erwiesen. Die traditionell hierarchische Organisation des hochregulierten Schulsystems wird flexible und experimentelle Formen des Umgangs mit den Bedarfen junger geflüchteter Menschen erschweren. Noch ist ungewiss, ob die Bereiche, in denen Flüchtlingsarbeit heute sehr stark vom Engagement der Bürgerinnen und Bürger zehrt, Ausgangspunkte für eine die gemeinschaftliche Eigenverantwortung der Bürgerschaft aufwertende staatliche Politik oder eher die neuen Versorgungsnischen von morgen sind.

7 Zusammenfassung und Perspektiven

Was aus der Entwicklungs- und Gründerphase wird sich als nachhaltig erweisen und institutionalisieren lassen? Das ist nicht nur eine Frage der wissenschaftlichen Sondierung, sondern auch der Schaffung von Gelegenheiten zur Aufarbeitung von Erfahrungen unter den Akteuren selbst sowie zur Klärung: Wo haben sich bislang (lokale) Politik und Verwaltung als hilfreich und unterstützend erwiesen, und wo werden Grenzen sichtbar, die alle Seiten noch lange beschäftigen werden? Was bedeuten die Wanderungsbewegungen in Hinblick auf kulturelle Leitbilder von einem zivilen Miteinander? Was bedeuten sie für Einstellungspraxis und Erwerbsarbeit in Betrieben und Verwaltungen? Wie muss ein Schul- und Betreuungssystem aussehen, das den neuen Trends gewachsen ist? Was muss in Hinblick auch auf andere Aufgabenbereiche des Sozialstaats, wie etwa Wohnen und Gesundheit, getan werden, um absehbare zusätzliche Belastungen für die schon vorhandenen besonders hilfebedürftigen Gruppen zu begrenzen? Wo gilt es Charakteristika des deutschen Wohlfahrtsstaats, Standards von Rechten und Einrichtungen, Verständnisse von Professionalität und staatlicher Verantwortung neu zu definieren?[18]

Die Zweite Engagementberichtskommission hat auf neue Entwicklungen aufmerksam gemacht, die speziell auf lokaler Ebene über die allgemein positive Bewertung des praktischen Engagements sehr vieler Bürgerinnen und Bürger hinausweisen. Es geht nicht nur um „Flüchtlings*hilfe*“, sondern die umfassendere Herausforderung der „Flüchtlings*frage*“. In Hinblick auf beides wurden Aufgaben und offene Fragen benannt. Die wesentlichen Punkte sollen im Folgenden noch einmal zusammengefasst werden:

- Es geht um mehr als die Unterstützung der heute vorherrschenden Formen des Engagements im Sinne praktischer Unterstützung und Hilfestellung für geflüchtete Menschen und Asylsuchende. Zu den Aufgaben einer lokalen Engagementpolitik gehört auch die Organisation einer zivilen öffentlichen Debatte zwischen Gruppen mit verschiedenen, mitunter kontroversen Haltungen und Standpunkten. Erforderlich sind darüber hinaus auch die Fähigkeit und der Wille, in diesem Zusammenhang menschenfeindlichen und gesetzeswidrigen Initiativen und Gruppen entgegenzutreten und eine transparente, beteiligungsoffene Kultur demokratischer Entscheidungsfindung mit Weichenstellungen für die weitere Zukunft zu schaffen.

18 Zu Fragen der längerfristigen gesellschaftlichen und historischen Umorientierung angesichts der Flüchtlingsfrage siehe den optimistischen Beitrag von Leggewie und Cohn-Bendit 2015.

- Mit Blick auf all diejenigen, die sich ganz praktisch für Integration und ein gutes Zusammenleben mit den Flüchtlingen einsetzen, sollte man sich für die verschiedenen Möglichkeiten und Formen des Aktiv-Werdens sensibilisieren. Dazu gehört nicht nur das umfangreiche Engagement bereits seit langer Zeit aktiver Bürgerinnen und Bürger sowie traditioneller Organisationen, wie etwa die Wohlfahrtsverbände, sondern auch eine neue Generation von Engagierten und Initiativen, mit neuen Arbeitsweisen und Organisationsformen, anderen Umgangsformen mit Hierarchien und neuen Wegen der Nutzung sozialer Medien.
- Es gilt zudem, die Herausforderung anzunehmen, dass in der Flüchtlingsarbeit traditionelle Grenzziehungen zwischen Professionellen und Engagierten verwischen. Ob bei der Sprachförderung, der persönlichen Unterstützung oder Beratung – oft ähneln und überlappen sich „hauptamtliche" und „ehrenamtliche" Beiträge. Überkommene Formen und Verständnisse von Kooperation und Arbeitsteilung bedürfen vielfach der Neuverhandlung. Dass sich so viele Bürgerinnen und Bürger in ihrem Berufszusammenhang als Ärzte, Lehrkräfte etc. engagieren, schafft dafür neue Chancen.
- Gleichzeitig hat sich eine Kultur der Unterstützung im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe und der Balance von persönlicher Nähe und respektvoller Distanz entwickelt, von der herkömmliche Konzepte der sozialen Unterstützung und administrativen Hilfegewährung vieles lernen können.
- Gezeigt hat sich außerdem, dass die Formen einer jahrzehntelangen routinierten Zusammenarbeit von etablierten Trägern, Verwaltung und Politik einerseits und die Vernetzungswünsche vieler neuer Initiativen der Bürgerinnen und Bürger andererseits oft nur schwer zusammenfinden. Qualifikationserwerb ist nicht nur für engagierte Helferinnen und Helfer wichtig, sondern auch für eine Verwaltung und Fachkräfte, für die nun eine Zusammenarbeit mit Partnern und Engagierten nicht mehr ein Sonderfall ist und auf Augenhöhe praktiziert werden muss, wenn sie erfolgreich sein will.
- In kaum einem anderen Bereich hat es in den letzten Jahren so massive Lernanstöße für ein gutes Regieren und Verwalten gegeben wie in der Flüchtlingsfrage. Das gilt nicht nur in der Kooperation mit Engagierten, sondern auch bei der Öffentlichkeitsarbeit, bezogen auf Transparenz und Beteiligung, den Einsatz neuer (sozialer) Medien und bei der Vernetzung von Partnern aus verschiedenen Bereichen, Bürgergesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung. Die Frage nach Regeln stellt sich dabei nicht nur im Sinne der Entbürokratisierung, sondern auch im Sinne der Findung neuer Grundsätze auf Gebieten, auf denen man bisher zunächst einmal Kooperation improvisiert hat.

Insgesamt gilt es in der lokalen Flüchtlingsarbeit zu stabilen Netzwerken mit festen Knotenpunkten („Integrationszentren“) zu gelangen. Quer durch die Sektoren von Politik und Verwaltung, Bürgergesellschaft und lokaler Wirtschaft gilt es, mithilfe solcher Netze und Zentren das Selbstverständnis und die Arbeitsformen von Akteuren und Organisationen für Gruppen und Probleme zu öffnen, die ihnen bisher „fremd“ waren. Sie müssen nicht nur quer zu Verwaltungsgrenzen und Sektoren arbeitsfähig sein, sondern auch lokal agierende staatliche Agenturen, überörtliche Träger und Organisationen aus verschiedenen Politikfeldern einbeziehen. Mit Blick auf die Entwicklung von längerfristigen Perspektiven in den Bereichen Arbeiten, Wohnen, Bildung, Gesundheit und hinsichtlich einer zivilen Alltagskultur ist das unerlässlich. Für die insbesondere mit Blick auf die Bundesebene geforderten Neuorientierungen und konzertierten Aktionen zur Flüchtlingspolitik (Robert Bosch Stiftung 2016; Hüther et al. 2016) gibt es heute auf der lokalen Ebene bereits vielerorts kompatible Anknüpfungspunkte.

Literaturverzeichnis

Aumüller, J., Daphi, P., & Biesenkamp, C. (2015). *Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement*. Robert Bosch Stiftung (Hrsg.). Stuttgart.

[bagfa] Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e. V. (2016*). Im Spiegel der Freiwilligenagenturen: Das Engagement für und mit Flüchtlinge(n). Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten*. Berlin.

[BAMF] Bundesamt für Migration und Flüchtling (2016). *Migrationsbericht 2014. Zentrale Ergebnisse*. Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2017). *Zweiter Engagementbericht – Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Ebene*. Bundestagsdrucksache 18/11800. Berlin.

[BMI] Bundesministerium des Innern (2016). *2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor*. Pressemitteilung des BMI vom 06.01.2016. Berlin.

Boettcher, J. (2010). Ehrenamtliches Engagement – aber bitte nicht von Flüchtlingen? In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement für Flüchtlinge und von Flüchtlingen* (S. 40–47). Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit.

Bohn, I.; Alicke, T. (2016). *Wie kann Integration von Flüchtlingen gelingen, damit die Stimmung nicht kippt? Eine Expertise*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

[bpb] Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.). (2015*). Flucht und Asyl. Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament" 65 (25). Bonn.

Decker, O., Kiess, J., & Brähler, E. (2014). *Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014*. Universität Leipzig.

DER SPIEGEL (Hrsg.). (2016). *Auf der Kippe. Wie die Silvesternacht Deutschland verändert. 09.01.2016 (2)*. Hamburg: Spiegel-Verlag.

Diakonie Hessen (2013). *Für eine inklusive Migrations- und Flüchtlingspolitik. 13 Erwartungen der Evangelischen Kirchen und der Diakonie Hessen an die Hessische Landesregierung*. Frankfurt am Main.

Ehrenstein, C., Kirst, V., & Zschäpitz, H. (2015). „Beschämend für Deutschland". *DIE WELT*, 29.08.2015, 4.

Erk, D., Sadigh, P., & Venohr, S. (2015). „Wir schaffen das, immer noch! Eine Umfrage von ZEIT und ZEIT ONLINE zeigt: Die Flüchtlingshelfer in Deutschland lassen sich nicht beirren". *DIE ZEIT*, 10.12.2015 (50), S. 4.

Evers, A. (2016). Was es bedeutet, sich hierzulande in Migrantenvereinen zu engagieren. *BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland 20/2016*. URL: www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2016/10/newsletter-20-rede-evers.pdf (Abruf am 28.11.2016).

Evers, A., Mildenberger, G., Schmid, V., & Sigmund, St. (2016). *Reallabor Asyl. Bürgerengagement und lokale Governance in den Städten Heidelberg, Wiesloch und Sinsheim*. URL: www.b-b-e.de/veranstaltungsarchiv0/zivilgesellschaftsforschung-zur-fluechtlingskrise/ (Abruf am 30.01.2017).

Finger, E. (2015). An vorderster Front. Wo das Flüchtlingsdrama in Syrien und im Irak begann, helfen Pastoren und Ordensleute längst. *DIE ZEIT 35*, S. 52.

Florin, C. (2015). Neues Wirgefühl. In Zeiten der Not rücken katholisches Kirschenvolk und die Kirchenführung plötzlich zusammen. *DIE ZEIT 35*, S. 52.

Förderverein Pro Asyl e. V., Amadeu Antonio Stiftung (Hrsg.). (2014). *Refugees Welcome! Gemeinsam Willkommenskultur gestalten*. Berlin; Frankfurt am Main.

Gesemann, F., & Roth, R. (Hrsg.). (2009). *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gesemann, F., & Roth, R. (2016). *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden*. Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI). Berlin.

Göring, M. (2015). Städte-Umfrage zu Flüchtlingen. Deutschlands Bürgermeister sind entspannt. SPIEGEL ONLINE vom 20. Oktober 2015. URL: www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/fluechtlinge-in-deutschland-umfrage-unter-buergermeistern-a-1058507.html (Abruf am 07.11.2016).

Hamann, U., Karakayali, S., Wallis, M., & Höfler, L. J. (2016). *Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen*. Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Berlin.

Han-Broich, M. (2012). *Ehrenamt und Integration. Die Bedeutung sozialen Engagements in der (Flüchtlings-)Sozialarbeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Han-Broich, M. (2015). Engagement in der Flüchtlingshilfe. Eine Erfolg versprechende Integrationshilfe. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament" 65 (14–15)*, 43–49.

Heitmeyer, W. (Hrsg.). (2012). *Deutsche Zustände – Folge 10*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

[IfD Allensbach] Institut für Demoskopie Allensbach (2016). *Bestandsaufnahme in einer Ausnahmesituation. Eine Befragung in Landkreisen und Kommunen zur Bewältigung der Flüchtlingssituation*. Gefördert durch die Robert Bosch Stiftung und die Stiftung Demoskopie Allensbach. Unveröffentlicht. Allensbach.

Johansson, S. (2016). *Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland*. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs. Berlin.

Karakayali, S., & Kleist, O. J. (2015). *EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland*. 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.

Karakayali, S., & Kleist, O. J. (2016). *EFA-Studie 2. Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland*. 2. Forschungsbericht. Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.

Köcher, R. (2015). „Kontrollverlust – die Besorgnis der Bürger wächst. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen des Flüchtlingsstroms stehen immer mehr im Vordergrund". *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.10.2015 (244),* 8. Institut für Demoskopie Allesbach.

Leggewie, C., & Cohn-Bendit, D. (2015). Das neue Deutschland. *TAZ – Die Tageszeitung*, Ausgabe Berlin 37, 02.09.2015 (10806), 2.

Müller, D., Nägele, B., & Petermann, F. (2014). *Jugendliche in unsicheren Aufenthaltsverhältnissen im Übergang Schule – Beruf*. Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklung e. V. Göttingen.

Mutz, G., Costa-Schott, R., Hammer, I., Layritz, G., Lexhaller, C., & Mayer, M. (2015). *Engagement für Flüchtlinge in München*. Ergebnisse eines Forschungsprojekts an der Hochschule München in Kooperation mit dem Münchner Institut für Sozialwissenschaften (MISS). München.

PHINEO (2016). *Begleiten, Stärken, Integrieren. Ausgezeichnete Projekte und Ansätze für Flüchtlinge in Deutschland*. Berlin.

Robert Bosch Stiftung GmbH (Hrsg.). (2014). *Asyl und Asylbewerber: Wahrnehmungen und Haltungen der Bevölkerung 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage*. Durchgeführt vom Institut für Demoskopie (IfD) Allensbach. Stuttgart.

Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2016): *Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik*. Stuttgart.

Schammann, H. (2015). Rette sich wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament" 65 (25)*, 26–31.

Schammann, H., & Kühn, B. (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). Bonn.

[SI EKD] Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland (2015). *Skepsis oder Zuversicht? Repräsentative Umfrage zur Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland*. Hannover. URL: www.ekd.de/si/download/Fluechtlinge_21.12.15.pdf (Abruf am 07.11.2016).

[Sozialministerium BW] Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (Hrsg.). (2016). *Gemeinsam in Vielfalt. Die Projekte stellen sich vor*. Stuttgart.

Speth, R., & Becker, E. (2016). *Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen*. Maecenata Opusculum Nr. 92. Maecenata Institut (Hrsg.). Berlin.

[Stm BW] Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.). (2015). *Willkommen! Ein Handbuch für die ehrenamtliche Flüchtlingshilfe in Baden-Württemberg*. Stuttgart.

Stiftung MITARBEIT (Hrsg.). (2010). *Freiwilliges Engagement für Flüchtlinge und von Flüchtlingen*. Bonn: Stiftung MITARBEIT.

Stiftung Mitarbeit (Hrsg.). (2012). *Gesellschaftliche Teilhabe und Selbstorganisation von jungen Flüchtlingen durch freiwilliges Engagement fördern*. Dokumentation der Fachtagung vom 25. und 26. November 2011 in Köln. Bonn.

Wendel, K. (2014). *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich*. Pro Asyl. Frankfurt am Main.

ZEIT ONLINE (2016). *Unternehmen machen sich für Flüchtlinge stark*. Online-Artikel vom 11. Februar 2016.

Verantwortung und Identität vor Ort[1]

Martina Wegner und Thomas Klie

1 Hintergrund

Freiwilliges Engagement der Bürgerinnen und Bürger ist eng mit dem Verständnis von der Zivilgesellschaft verbunden. Engagement wird nicht von wirtschaftlichen Beweggründen bestimmt; es stärkt den Zusammenhalt und richtet sich auf den öffentlichen Raum und seine Mitgestaltung (vgl. Enquete-Kommission 2002). In Zeiten, in denen sich die Zivilgesellschaft in Deutschland einerseits in einzigartiger Weise für geflüchtete Menschen und ihre Integration einsetzt und andererseits Menschen auf die Straße gehen, um sich gegen den Zuzug von Migrantinnen und Migranten zu wenden, lohnt es sich, das Engagement auf seine Ursprünge, wie sie Alexis de Tocqueville in Amerika beobachtet hat, zurückzuführen.

Anders als in der Aristokratie, so Alexis de Tocqueville, fordert die Demokratie von den Menschen, dass sie sich in einer freiheitlichen Gesellschaft mit Gleichdenkenden zusammenschließen. Wenn dem Einzelnen nicht durch Status oder Vermögen, wie in der Aristokratie, möglich ist, Großes anzugehen oder zu bewirken, muss er laut de Tocqueville die Kunst lernen, „sich zu seiner Verteidigung mit seinesgleichen zu verbinden“ (de Tocqueville [1835]/1985: 248), um seine Freiheit zu wahren und zu vermeiden, „dass die Tyrannei mit der Gleichheit zwangsläufig

1 Die hier beschriebene Untersuchung wurde im Rahmen der Erstellung des Zweiten Engagementberichts der Bundesregierung von Martina Wegner und Thomas Klie federführend durchgeführt.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_10

zunähme“ (ebd.). Was in der Aristokratie durch generationenübergreifendes Clan-Denken an Vorsorge und Voraussicht selbstverständlich ist, muss in der Demokratie durch die Annäherung in gesellschaftlichen Gruppen, die „gemeinsam das Ziel ihres gemeinschaftlichen Begehrens erstreben“ (ebd.: 249), erreicht werden. „Miteinander tätig werden“ ist also die Vorstufe, um sich zur Überwindung einer schwachen gesellschaftlichen Präsenz in einer Gesellschaft der Gleichen zu positionieren und in Vereinigungen eine Ergänzung der demokratischen Organisationen zu finden.

Dieses Streben bildet das theoretische Gerüst für die Nahräumlichkeit von Demokratie, auch in den zunächst unpolitischen (im Sinne eines Gegensatzes zu demokratisch verfassten) Organisationen, und beschreibt auch den Ursprung des Miteinander-Gestaltens: Es geht um eine Annäherung, die vertrauensbildend wirkt und an der die Nachbarschaften im Sinne ihrer Sicherheit und ihres Wohlergehens interessiert sind. Altruistisches Handeln aus moralischer Verpflichtung gehört nicht zu dieser im demokratischen Aufbau wurzelnden Aktivität: Die Verbindungslinie Nahräumlichkeit, gemeinsames Handeln, Vertrauen und Identität ist evident.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Überlegungen wurde für die Dialogforen der Sachverständigenkommission des Zweiten Engagementberichts vor Ort zunächst nicht nach Engagement, sondern zunächst nach Identität und Verantwortung gefragt, um nicht ausschließlich mit den Engagierten und ihrem entsprechend geprägten Umfeld ins Gespräch zu kommen, sondern sich dem Hintergrund des gemeinsamen Tuns insgesamt anzunähern.

Demokratie in dem von de Tocqueville beobachteten Verständnis ist eine Lebensform, die erlernt werden will und auf befähigenden Rahmenbedingungen (Nussbaum 1993) fußt. Das gilt auf der individuellen Ebene – Lebenslagen sind maßgeblich für Beteiligungs- und Engagementwahrscheinlichkeiten (siehe dazu den Beitrag von Renate Köcher und Wilhelm Haumann in diesem Band) –, und das gilt auch auf der kollektiven Ebene: Das Engagementniveau auf örtlicher Ebene hängt zusammen mit strukturellen Bedingungen und Kulturen (siehe dazu den Beitrag von Baldo Blinkert und Thomas Klie in diesem Band). Die von Martha Nussbaum entwickelten Grundfähigkeiten (Nussbaum 1995) sind als Quelle politischer Prinzipien zu verstehen, die eine bestimmtes Niveau an Lebensbedingungen verlangen, um realisierbar zu sein. Der Befähigungsansatz setzt demnach auch staatliche Aktivitäten voraus, die sich nicht nur auf menschenwürdige Existenzbedingungen beziehen, sondern auch auf befähigende Strukturen. Auch diese Bedingungen galt es in den lokalen Dialogforen in den Blick zu nehmen.

2 Lokale Dialogforen im Rahmen der Arbeit am Zweiten Engagementbericht

2.1 Ziele und Anliegen

Um die Erkenntnisse und Debatten der Engagementberichtskommission mit der Praxis zu spiegeln, wurden während der Erstellung des Zweiten Engagementberichts Anhörungen und Workshops durchgeführt, die dazu dienten, die Erfahrungen mit der Engagementförderung vor Ort einzubeziehen. Über die Anhörungen hinaus sollte die lokale Praxis der Verantwortungsübernahme explizit und exemplarisch dargestellt werden. Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, wurde die Arbeit der Sachverständigenkommission von drei sogenannten „Dialogforen" flankiert, mit denen jeweils ein intensiver Austausch zwischen Wissenschaft, Politik, Fachpraxis, gesellschaftlichen Akteuren sowie Bürgerinnen und Bürgern angestrebt wurde. Im Mittelpunkt der Diskussion sollten dabei die lokale Engagementkultur sowie Projekte und Strategien zur Förderung demokratischer Mitgestaltung, bürgerschaftlicher Verantwortungsübernahme und freiwilligen Engagements stehen. Mit den Dialogforen wurden in drei ausgewählten Städten deutschlandweit unterschiedliche soziale Milieus und Gruppen der Stadtgesellschaft angesprochen. Das Verständnis von Bürgerrollen und Engagement für die Gestaltung der Zukunft ihres Ortes sollte auf diese Weise sichtbar werden. Im Zentrum des Interesses standen kommunale Zukunftsperspektiven, Fragen der Daseinsvorsorge, die Bedingungen für und Bereitschaft zur Mitgestaltung, die Übernahme von Verantwortung sowie (innovative) Partizipationsmöglichkeiten. Für die beteiligten Kommunen boten die Fokusgruppen und Dialogforen eine gute Gelegenheit, das Thema Engagement breit und erkenntniserweiternd zu diskutieren.

Mit Blick auf die Arbeit der Sachverständigenkommission sollten die vor Ort geführten Diskussionen zum einen die Wirksamkeit und Resonanzfähigkeit einzelner Maßnahmen der Engagementförderung und Bürgerbeteiligung und ihre Grenzen exemplarisch aufzeigen. Zum anderen ging es darum, die Ziele und Annahmen sowie Fragestellungen der Zweiten Engagementberichtskommission hinsichtlich ihrer Relevanz zu reflektieren und die Arbeit der Kommission mithin insgesamt zu ergänzen, in exemplarischen Debatten vor Ort zu validieren und weiter zu qualifizieren.

2.2 Methodisches Vorgehen

Als Standorte wurden die Frankfurter Nordweststadt, Berlin-Friedrichshagen und die Stadt Loitz in Mecklenburg-Vorpommern ausgewählt. Bei der Auswahl der Standorte für die Lokalforen waren einerseits Aspekte der Unterschiedlichkeit maßgeblich, um eine gewisse Bandbreite an Engagementkulturen abbilden zu können; andererseits die Möglichkeit des Zugangs, der durch die Mitglieder der Sachverständigenkommission hergestellt wurde, die an den jeweiligen Standorten bereits tätig waren und entsprechende Kontakte vermitteln konnten.

Um die Dialogveranstaltung vorzubereiten, wurden vorab jeweils mit circa zehn ausgewählten Fokusgruppen Gruppendiskussionen durchgeführt. Dabei wurden höchst unterschiedliche Milieus angesprochen und einbezogen. Gegenstand dieser anhand eines Gesprächsleitfadens geführten Gespräche waren grundsätzliche Fragen zur Identifikation mit dem Stadtteil, der Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme und zum Engagement für die Zukunftsfähigkeit der (Stadt-)Gesellschaft, das heißt zur zukünftigen Bewältigung von demografischen und sozialen Herausforderungen. In den einzelnen Gesprächsrunden wurden einerseits Formen individuellen Engagements, politischer Beteiligung, Motive sich zu engagieren oder Begründungen, dies nicht zu tun, in den Blick genommen. Ein besonderes Augenmerk galt in der Diskussion den Möglichkeiten, sich in der jeweiligen Stadt zu beteiligen und zu engagieren.

Mit diesem methodischen Ansatz wurde das Ziel verfolgt, in der betreffenden Kommune vorzufindende soziale Einheiten auf das Thema Engagement und Beteiligung anzusprechen, um somit einen Einblick zu gewinnen, wie über die die Engagementberichtskommission beschäftigenden Fragen in unterschiedlichen Subeinheiten der Stadt- oder Dorfgesellschaft gesprochen wird. Dabei war insbesondere wichtig, dass mit dem Format heterogene Gruppen von Engagierten erreicht wurden. Das Thema Engagement sollte vom Begriff der Verantwortung für den Ort her entfaltet werden. Zu den für die drei Dialogveranstaltungen ausgewählten Fokusgruppen gehörten unter anderem interkulturelle Gruppen, Bildungsstätten, Schulen, Eltern-Kind-Cafés, Arztpraxen, Wohnungsbaugesellschaften, Werbegemeinschaften, Kreativzentren, Kirchengemeinden, Kindergartengruppen, Sozialunternehmer, Langzeitarbeitslose, Kulturinitiativen, Projekt- und Initiativgruppen, Migrantenorganisationen und verschiedenste Sportvereine.

Alle Gruppendiskussionen wurden aufgezeichnet, transkribiert und ausgewertet. Die inhaltsanalytische Auswertung fand in Form der Generierung von Thesen statt, die wesentliche Aussagen und Befunde kondensierten. Auf den Dialogveranstaltungen, die in den jeweiligen Kommunen stattfanden, wurden die Ergebnisse der Gruppendiskussionen anhand der an Metaplanwänden präsentierten Thesen

vorgestellt, kommentiert und im Plenum diskutiert. Vertreterinnen und Vertreter der interviewten Fokusgruppen kamen mit den in der jeweiligen Kommune für die Stadtpolitik und Engagementförderung Verantwortlichen sowie mit in Vereinen und Verbänden aktiven Personen ins Gespräch. Dabei wurden die bestehenden Möglichkeiten und Maßnahmen zur Engagementförderung und Bürgerbeteiligung auf ihre Wirksamkeit und Eignung überprüft und Strategien diskutiert, wie Engagementstrukturen/-kulturen sowie eine entsprechende Beteiligung vor Ort gefördert werden können, wo unterschiedliche Förderstrategien aufeinandertreffen, wen sie erreichen und wo ihre Grenzen liegen.

2.3 Charakterisierung der ausgewählten Orte

Die ausgewählten Standorte für die Dialogforen sind charakterisiert durch zum Teil sehr unterschiedliche sozialstrukturelle Merkmale (siehe Tabelle 1). Das betrifft den Jugendquotienten, weit mehr allerdings den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund, den Wanderungssaldo sowie Haushaltsgrößen und die Quote von Beziehern von Grundsicherungsleistungen.

In der Frankfurter Nordweststadt zeigt sich eine ganz wesentlich auch durch Personen mit Migrationshintergrund getragene Dynamik, die sich auch in den Infrastrukturen des Stadtteils und deren Nutzung spiegelt. Der Stadtteil profitiert in gewisser Weise von der positiven Bevölkerungsentwicklung und der wirtschaftlichen Prosperität der Stadt Frankfurt und entwickelt sich zu einem durch Pluralität geprägten Stadtteil mit einem ausgeprägten Nebeneinander kultureller Milieus. Durch Ansätze des Quartiersmanagements greift die Stadt die Heterogenität und Mobilität der Bevölkerung auf und begleitet den Stadtteil durch ein Monitoring, während sie auf die Selbstorganisations- und Integrationsfähigkeit traditioneller Vereins- und bürgerschaftlicher Strukturen setzt. Dabei kommt der Schule eine wichtige Integrationsfunktion zu, da hier Jugendliche mit ihren unterschiedlichen soziokulturellen und ethnischen Hintergründen zusammen lernen und auch soziale Verantwortung thematisiert wird. Eine architektonische und territoriale Mitte und somit eine identifikationsfördernde Ortsmitte fehlt in der Nordweststadt, was zu einer recht weitgehenden sublokalen Kultur beiträgt.

Tabelle 1 Sozialstrukturelle Merkmale der ausgewählten Orte

	Einwohner	Migrationshinweis und Ausländerstatus	Unter 18	Über 65	SGB II Leistungsempfänger	Einpersonenhaushalte	Religionszugehörigkeit	Wohndauer in Jahren	Wanderungssaldo
Nordweststadt Frankfurt	16.765	9.517 56,8 %	3.185 19,0 %	3.772 22,5 %	3.504 20,9 %	6.941 41,4 %	6.277 (37,4 %) röm.-kath. oder evang.	< 5: 2.827 (16,9 %) >= 15: 2.327 (13,9 %)	168+
Friedrichshagen Berlin	17.997	972 5,4 %	2.574 14,3 %	5.723 31,8 %	948 7,7 %		röm.-kath. oder evang.	>= 5: 12.112 (67,3 %)	
Loitz Amt Peenetal	4.586	17 0,004 %	624 13,6 %	1.114 24,3 %		1.628 35,5 %	1.879 (41,0 %) röm.-kath. oder evang.		17+

Quellen: Melderegister Frankfurt a. M. 2013; SenSW 2015; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2014; Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin 2017; Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2014, 2015, 2016.

In Berlin-Friedrichshagen lassen sich Gentrifizierungsdynamiken beobachten, die auch auf der Ebene des Engagements im politischen und kulturellen Bereich zu einer bunten und in sich zugleich teilweise konfliktuellen Engagementlandschaft beitragen. Dabei ist in Friedrichshagen der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund für eine Großstadt ungewöhnlich gering. Dafür prägen immer noch ehemalige DDR-Milieus örtliche Vereinsstrukturen und öffnen sich nur wenig für Zugezogene. Kennzeichnend ist ein Nebeneinander von Engagementkulturen, die sich auch in unterschiedlichen Infrastrukturen der Engagementförderung bzw. -anbindung zeigen. Deutlich steigende Grundstückspreise, die für die gesamte Stadt Berlin kennzeichnend sind, kommunalpolitische Aktivitäten im Zusammenhang mit der Einflugschneise des Flughafens Berlin Brandenburg haben zu einem stärker politisch akzentuierten Engagement beigetragen.

Loitz ist eine typische Kleinstadt in einer strukturschwachen ländlichen Region mit deutlichen Wanderungsverlusten seit der Wende. Personen mit Migrationshintergrund gibt es so gut wie keine, allerdings einige Zuzüge insbesondere älterer Bürgerinnen und Bürger aus dem Westen, die den Lebensabend dort verbringen. Sie können allerdings den negativen Wanderungssaldo der letzten Jahrzehnte keineswegs auffangen. Die Grundstückspreise sind niedrig, die Leerstände bei gleichzeitigem Sanierungsbedarf hoch, örtliche Wirtschaftsbetriebe gibt es kaum. Die die Stadt Loitz umgebende Landwirtschaft befindet sich fast gänzlich in der Hand von Unternehmen der Agrarindustrie und war und ist Gegenstand von Bodenspekulation. Loitz ist Nutznießer von zahlreichen Bundes- und Landesförderprogrammen, wie etwa dem „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ (MORO) des Bundesverkehrsministeriums[2], und weist zugleich eine hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen aus, die zum Teil seit über 20 Jahren von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die sublokale Struktur des Ortes kennt jeweils unterschiedliche Dynamiken: stabile und in ihrem Bestand aktuell bedrohte Ortsteile. Die Infrastruktur ist insgesamt eher schwach ausgeprägt.

Damit zeichnen sich die drei für die lokalen Dialogforen ausgewählten Orte durch jeweils sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen, Bevölkerungsmerkmale und Dynamiken aus, die sich letztlich für jeden Ort identifizieren lassen und für eine lokal ausgerichtete Engagementpolitik grundlegend sind. Die wesentlichen Erträge aus den Dialogforen werden nachfolgend nach Standorten berichtet.

2 Das „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ soll ausgewählte Modellregionen in ländlichen Räumen darin unterstützen, sich innovativ den infrastrukturellen Herausforderungen des demografischen Wandels zu stellen und mit einer „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ erforderliche Infrastrukturanpassungen vorausschauend und kooperativ zu gestalten.

2.4 Ergebnisse

2.4.1 Nordweststadt, Frankfurt am Main

Innerhalb der Stadt Frankfurt wurde für die Vorerhebungen das Quartier Nordweststadt ausgewählt, das im Jahr 2005 Projektgebiet des Frankfurter Programms „Aktive Nachbarschaft" wurde. Das erste Dialogforum hat am 7. April 2014 in der Stadt Frankfurt am Main in der Zentrale des Caritasverbandes Frankfurt e. V. stattgefunden.

Ergebnisse der Fokusgruppen und Hypothesen

Die Nordweststadt ist sublokal in unterschiedliche Sozialräume strukturiert und ist im Wesentlichen von zwei Quartieren geprägt, die ihrerseits sehr unterschiedlich sind. Zum einen handelt es sich um eine Wohngegend mit kleineren Wohneinheiten, in denen eher gut situierte Familien ansässig sind. Ein weiteres Quartier ist dominiert von einem Einkaufszentrum und in seiner Nähe angesiedelten Hochhäusern mit einem hohen Anteil an Bewohnerinnen und Bewohnern mit Migrationshintergrund. In beiden Quartieren scheint es eine dynamische Entwicklung in der Zivilgesellschaft zu geben, die auf ein gutes Zusammenleben der in sich zunehmend heterogener werdenden Bevölkerung zielt.

Viele Befragte haben unabhängig von der Nachbarschaft und dem Quartier, in dem sie leben, das soziale Miteinander als wichtigen Aspekt für die Lebensqualität vor Ort herausgestellt. Dazu gehören soziale Aufmerksamkeit füreinander und eine Kultur der gegenseitigen Wahrnehmung. So wird das Anpflanzen von Rosen an den Häusern und entlang der Straßen so kommentiert: „Jeder versucht hier, etwas dazu beizutragen und achtet darauf, dass es nett aussieht und man macht sich Gedanken, wie kann man das draußen gestalten." Gleichzeitig bemerkt man in dem durch das Einkaufszentrum geprägten Stadtteil, dass „die [Kriminellen] […] sich jetzt vom Zentrum entfernt [haben]. Dadurch dass sich hier eine Gemeinschaft gebildet hat."

Man verweist aber auch auf die Notwendigkeit, selbst aktiv zu werden und in Kontakt zu treten, um diese Gemeinschaft zu fördern: „Du musst aber auch, wenn die Leute einziehen, dann musst du auch von dir aus sagen: ‚Also ich wohne im ersten Stock, ich bin die und die." Oder: „Weil ich der Meinung bin: Wie es in den Wald reinschallt, so schallt es auch zurück". Das sahen auch Schülerinnen und Schüler der Schule in der Nordweststadt so, die von vielfältigen Aktivitäten in ihren jeweiligen Nachbarschaften und ihrer Bedeutung für das gute Zusammenleben berichteten: der Aufmerksamkeit für alte Menschen, der Begrüßung neuer Nachbarn, der Einladung zu Nachbarschaftsfesten bis zur Ankündigung

von Partys. So werde der soziale Zusammenhalt gestärkt und Toleranz befördert. Als Jugendliche käme ihnen hier eine wichtige Rolle zu. Sie sähen auch, welche Konsequenzen sich aus der fehlenden sozialen Aufmerksamkeit in Häusern in der Nachbarschaft ergeben würden.

Auch wenn sich die Bürgerinnen und Bürger der Nordweststadt mit ihrer je eigenen Umgebung aus der Nachbarschaft heraus vertraut machen und sie mitgestalten, ist man sich doch der Unterschiedlichkeit der Stadtteile bewusst: In der Nordweststadt lebt man in mehreren ‚Stadtteilen', die wenige Berührungspunkte oder gemeinsam genutzte Räume haben. Die Nordweststadt ist damit in sich kein einheitlicher Sozialraum, was den Bewohnerinnen und Bewohnern auch bewusst ist: „Wir können jetzt nur hier von unserem Einzugsgebiet reden." Und: „Es ist ja ein Stadtteil und doch sind es zwei Teile, die sehr unterschiedlich sind, von den Milieus und von den Menschen, die sehr wenig Verbindung miteinander haben."

Die Identifikation ist also sehr stark an das unmittelbare Umfeld gebunden, das man als in sich relativ homogen wahrnimmt. Insbesondere für den durch Migration stärker geprägten Teil zeigt sich, dass das Miteinander auch mit „Fremden" funktioniert. Dabei gestaltet sich das Zusammenleben in einer bunten Stadtgesellschaft oft einfacher als erwartet: „Also, es ist ganz bunt. Also wir haben jetzt niemanden Deutschen im Haus […] das hat nicht so viel mit Geschichte zu tun, sondern wenn man sich auf Anhieb gut versteht." Dabei ist der persönliche Kontakt auch hier ausschlaggebend. „Aber gerade von denen, wo du es gar nicht erwartet hast […], von Russen über Marokkaner – die sind so was von hilfsbereit." Es wird durchaus gesehen, dass trotz Verschiedenheit der Herkunftsländer ähnliche Werte das verbindende Element sind: „Was wir als Basis haben: Wir sind selbst gläubige Menschen und das bedeutet auch, dass wir offen sind für Andersgläubige", und: „Ich bin einfach so erzogen. […] Das ist normal, dass die Nachbarn auf mein Kind aufpassen. […] Bei uns ist das normal, dieses Gegenseitig-Helfen." Aber auch die durch unterschiedliche Generationen und unterschiedliche Traditionen im Viertel bedingte Diversität wird bewusst wahrgenommen: „Also, der Kontakt zu den alten Menschen ist jetzt nicht mehr so ängstlich, sondern ist viel freier und man hat keine Berührungsängste oder Angst etwas falsch zu machen"; aber auch: „Die größten Konflikte gibt es meistens bei den Alteingesessenen […], wenn dann neue Leute dazukommen und nicht genau wissen, wie man sich verhält, wie man die Treppe richtig putzt." Damit scheint sich die Frage der Diversität nicht mit Blick auf andere Nationen zuzuspitzen, sondern eine Herausforderung zu sein, der sich insgesamt gestellt werden muss und kann.

Bemerkenswert ist die positive Haltung, die alle Befragten, unabhängig vom Quartier, gegenüber ihrem Lebensraum haben und dadurch bereit sind, ihre Nachbarschaft und ihr Lebensumfeld mitzugestalten: „Also, in den letzten fünf Jahren

ist viel passiert, wir haben Feste zusammen gefeiert und organisiert, mit vielen Gruppen und langer Vorbereitungszeit", und: „Das Schöne ist, dass die Leute Platz machen, dass was passieren kann." Bei dem Engagement für Nachbarschaft und Quartier zeigt sich, dass gerade für Jugendliche das eigene Interesse und die persönlichen Wünsche Ausgangspunkt sind. Dabei geht es nicht primär um den Stadtteil, sondern um das eigene Leben (im Stadtteil): „Keiner macht was, wovon der nicht auch was hat."

Die Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger braucht einen Ankerpunkt und entwickelt sich da am leichtesten, wo es Orte der Begegnung gibt, die für alle zugänglich sind. „Das Al-Karama ist auch ein Haus, wo man sich gut treffen kann. Es sind viele Leute, die man kennt, man fühlt sich nicht fremd, es ist relativ familiär"; „Jetzt bin ich vier Jahre hier und die Nachbarin hat mich dann mitgenommen […] zum Kaffeenachmittag." Wenn sich die Frage nach einer Weiterentwicklung stellt, wird folgerichtig der Kontakt mit Anlaufstellen als mögliche Lösung angeführt: „In meinem Umfeld gibt es wirklich viele Menschen, die gerne etwas machen würden. Aber sie haben halt gar keine Ahnung von den Institutionen, die es gibt, an die man sich wenden kann." Die Angebote würden nicht alle Interessierten erreichen, sie seien nicht überall bekannt. Aber auch die Passfähigkeit ist trotz der Vielfalt nicht immer gegeben.

Die Unterstützung für die zivilgesellschaftlichen und nachbarschaftlichen Aktivitäten wird unterschiedlich bewertet. Die einen Bürgerinnen und Bürger erwarten von der Stadt Unterstützung für ihre Pläne und Anliegen, die anderen wollen eher alles selber machen. Viele schätzen die Quartiersmanagerin als wichtige Anlaufstelle, einige finden nicht den richtigen Draht zur Stadt und wieder andere sagen: „Das machen wir selber", denn: „Wer soll das denn sonst machen?" Gerade die Stadtpolitik wird jenseits des Quartiersmanagements als entfernt erlebt. Im Falle der Jugendlichen scheinen nicht alle angesprochen zu werden, es fehlt an Aufmerksamkeit und an Räumen für ihre Entwicklung. Das Zusammenwirken von Engagementförderung und professioneller Unterstützung erscheint als Erfolgsfaktor. Die aktiven Jugendlichen setzen dabei auf die Stadtpolitik, die hier Anknüpfungspunkte bieten kann. „Was die Jugendlichen betrifft, da müsste die Stadt mehr hingucken"; „Die [Jugendlichen] suchen Platz, Freiraum, wo sie sich bewegen, frei bewegen können"; „Hinter uns [den Jugendlichen] stehen keine Politiker, das ist das Problem. […] Wir brauchen eigentlich Politiker, die sich auch für uns engagieren würden."

Es kann das Fazit gezogen werden, dass sich zum einen aus den unmittelbaren Lebenszusammenhängen und ihrer Qualität am ehesten das Engagement im Stadtteil entwickelt. Das trifft insbesondere auch diejenigen, die sonst nicht zum Engagement finden. Zu diesen Lebenszusammenhängen gehören die Nachbar-

schaft, die Schule und die Arbeitswelt. Potenziell nicht gut integrierte Gruppen von Bewohnerinnen und Bewohnern formieren sich entweder selbst und stellen politische Forderungen nach Räumen für ihre Aktivitäten – und verdienen politische Resonanz oder brauchen gezielte und unvermittelte Ansprache, etwa durch das Quartiersmanagement.

2.4.2 Berlin-Friedrichshagen

Soziodemografische Daten

Das zweite Dialogforum wurde am 27. Oktober 2014 in Berlin-Friedrichshagen mit Unterstützung zahlreicher Ehrenamtlicher im Friedrichshagener Kiezklub Vital ausgerichtet. Der Berliner Ortsteil im Bezirk Treptow-Köpenick kennt eine aktive Vereinslandschaft und zahlreiche bürgerschaftliche Initiativen und Einrichtungen.

Der Stadtteil Friedrichshagen hat in den letzten Jahrzehnten deutlich an Attraktivität gewonnen. Dies zeigt sich an den steigenden Grundstückspreisen ebenso wie am Zuzug von gut situierten Bürgerinnen und Bürgern. Sie tragen zu einer Heterogenität der Bewohnerschaft bei, die sich aus dem Aufeinandertreffen von alter DDR-Bürgerschaft mit ihren zum Teil fortbestehenden Engagement- und Vereinsstrukturen sowie Nachbarschaftskulturen und Neuzugezogenen mit ihren eigenen Formen der Verantwortungsübernahme, ihren Engagementtraditionen und Interessen speist. Nicht die kulturelle Vielfalt im Sinne eines Neben- und Miteinanders migrantischer und autochthoner Kulturen und Lebensweisen prägen den Stadtteil – wie das in vielen Berliner Kiezen der Fall ist: Friedrichshagen verfügt über den niedrigsten Migrationsanteil aller Berliner Stadtteile. In Friedrichshagen sind aus der Wendezeit bekannte und in dieser Zeit entwickelte demokratische Beteiligungsformen (z. B. Runde Tische) milieuübergreifend bedeutsam.

Friedrichshagen verfügt über eine Bewohnerschaft, die im Engagement sehr häufig anzutreffen ist: gut gebildete und wohlsituierte Bürgerinnen und Bürger der Mittelschicht. Die neu zugezogenen Friedrichshagenerinnen und Friedrichshagener haben sich den Ortsteil ganz bewusst gewählt: Man sucht Ruhe, Natur, einen attraktiven Ortskern, Gleichgesinnte und eine hohe Lebensqualität. Entsprechend ist man auch bereit, sich für die Entwicklung und den Erhalt des Ortsteils einzusetzen und andere auch zu mobilisieren: „Es wäre schön, wenn es bleiben könnte, wie es ist“; und: „Wir haben schon gewisse Vorstellungen, wie das hier so sein sollte, und sobald da ein Eingriff von außen droht, da kommt man zusammen und tut man auch was“; „[…] dass das Ehrenamt hier so ausgeprägt ist, ist auch auf eine große Zufriedenheit mit den Lebensumständen zurückzuführen. Die Leute fühlen sich hier wohl und das setzt Kräfte frei.“

In dem Gestaltungswillen der Bürgerinnen und Bürger spielen politische Mitwirkungsmöglichkeiten eine große Rolle, die auch historische Wurzeln haben. Allerdings klafft eine große Lücke zwischen den hohen Ansprüchen und Erwartungen und den verfügbaren Partizipationsansätzen. So ist die Gründung eines Bürgervereins zwar ein wichtiger Schritt und im Kleinen auch hilfreich, aber es gibt keine Runden Tische, die in der DDR vor Ort prägend waren. „Gerade ich, der erlebt hat, wie begrenzt oft die Mitwirkungsmöglichkeit, […] die Demokratie, wie eingeschränkt sie war, also, das stärker zu nutzen und auch zu überwinden, dass es noch eine sehr dürftige Handhabung wirklicher Volksherrschaft auch unter unseren neuen Verhältnissen gibt […]; und: „Wir können nicht Ersatz für mangelnde Demokratie liefern. Man kann eben nur im Nahbereich gucken, dass man irgendwie Dinge gestaltet, soweit man das kann."

Der Zugang zur lokalen Politik ist nicht immer einfach. Transparenz und Konsultation werden trotz der genannten vielfältigen politischen Beteiligung vermisst. Eingefordert werden insbesondere die Würdigung und das Abrufen lokaler Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger für den langfristigen Erfolg von Projekten: „Da wird einfach mal geplant, ohne eben vorher mal zu fragen, auch ohne, dass es vorgeschrieben ist zu fragen. […] Die [Politiker] könnten eigentlich viel mehr Kreativität, viel mehr Energie, viel mehr Kompetenz hier vor Ort empfangen und für Vorhaben nutzen." Man ist enttäuscht und resigniert, wenn diese Angebote nicht angenommen werden. „Die Einflussmöglichkeiten auf das staatliche oder behördliche Handeln sind sehr gering."

Ein wichtiger Treiber des Engagements im Ortsteil waren auch im Fall von Friedrichshagen persönliche, auch wirtschaftliche Interessen. „Also Gemeinwohl durch Eigennutz, das war ein guter Schub für den Anfang hier. […] In den ersten drei Jahren haben sich diejenigen engagiert, die Angst um ihre Grundstückspreise hatten." Gentrifizierung, steigende Immobilienpreise verändern das Gefüge und mit den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen kommen unterschiedliche Interessen auf, die auch zu Spannungen führen. Alteingesessene gehören zu den potenziellen Verlierern gesellschaftlicher Umschichtungsprozesse, da sie die in Friedrichshagen neu gesetzten Maßstäbe nicht immer erfüllen können: „Da gibt es schon viel Unzufriedenheit, die Angst auch verdrängt zu werden." Zwar werden die „Ureinwohner" zum Teil als „gestrig" angesehen. Dennoch gibt es gegenseitige Hilfe und ein Miteinander, das auch die verschiedenen Engagementkulturen aus Ost und West zusammenbringt. Wichtige Brücken sind in diesem Zusammenhang Kinder und ihre Bedürfnisse: Es geht nicht um ein abstraktes Engagement, sondern um praktische Lebensorganisation, bei der man sich gegenseitig hilft. Gleichzeitig ist die Zukunft der Kinder ein Grund, warum Friedrichshagen sich verändert: Sein bildungsbürgerlicher Ruf zieht Finanzstarke mit bestimmten Men-

talitäten und Weltanschauungen an, die auf eine gute Zukunft der eigenen Kinder ausgerichtet sind. Das Engagement in Friedrichshagen wird von diesen Voraussetzungen geprägt. „Heute entscheiden sich Leute ganz bewusst hierher zu kommen, […] viele ökologisch angehauchte Eltern." Aber auch das Elitäre wird sehr bewusst wahrgenommen: „Die Leute […] haben auch wirklich eine sehr gute Bildung. […] Hier ist eben […] auch die bildungsbürgerliche und wortbürgerliche Schiene etabliert, das ist etwas ganz Wichtiges. Wenn die Leute nicht dieses Denkvermögen und die Durchhaltekraft hätten, dann würde sich das längst aufgelöst haben"; und: „Das ist schon unheimlich, was für eine Kraft dahintersteckt und eine Intelligenz." Das Engagement ist dabei stark von einem Pflichtbewusstsein und einer Selbstverpflichtung geprägt, die für den Zusammenhalt und das Funktionieren von Gesellschaft als notwendig erachtet werden: „[…] Da habe ich einfach gemerkt, die brauchen da welche, […] einer muss es ja machen"; und: „[…] Ich will auch meiner Familie, […] den Kindern zeigen, es ist wichtig, auch etwas für andere zu tun." Dieses Engagement, zu dem man sich verpflichtet fühlt, wird einerseits einer Sozialisation in der Familie zugerechnet, andererseits aber auch bestimmten Werten, die man vertritt. „Man hat ja so eine Wertevorstellung vom Leben und wenn ich es nicht lebe, indem ich es auch aktiv tue […], man kann es eigentlich nur vorleben." Und: „Also bei mir ist es Familientradition […], das Bewusstsein, dass hier schon die Großeltern gelebt haben."

Auch wenn Kinder das Zusammenleben vor Ort motivieren und auch die Ortswahl beeinflusst haben, scheinen sichere Lebensverhältnisse für sie auch hier nicht durchgängig garantiert zu sein. Man fordert mehr Angebote und Begegnungsorte für die Jugend in der Sorge um die Sicherheit vor Ort. Die Angebote und Anlaufstellen für Jugendliche sollen präventiv wirken, denn man registriert zunehmend kriminelle Aktivitäten. So werden „Mülleimer auf dem Schulhof angezündet" und man merkt, dass man bei den Jugendlichen „schon sehr redestark sein muss". Auf der einen Seite sieht man Jugendliche „rumlungern", die „aufgefangen werden" müssen, auf der anderen Seite fühlt man sich abends auf der Straße sicher, weil man sich kennt und auch die Jugendlichen „zufrieden [sind] mit dem, was sie haben, und daraus das Beste machen."

Die Älteren werden in Friedrichshagen zunehmend sichtbar. Sie verfügen über eine eigene, beständige ‚Engagement-Szene', die auf persönlichen, historischen und kulturellen Erfahrungen beruht. Traditionen und Potenziale werden bewusst reaktiviert und präsentiert, „durch diese Weiterbildung […], wo wir dann auch zeigen, wie das unsere Vorfahren […] schon gemacht haben." Wertschätzung ergibt sich aus gemeinsamen Hobbys, Identität entsteht durch gemeinsame Erinnerungen: „Das ist ja auch eine Art Freizeitgestaltung, wo die Menschen sich dann

wohler fühlen, wenn das, was sie mal geschaffen haben, auch von anderen gehört wird und auch akzeptiert und geschätzt wird."

Die Verbindung von Engagement und Lebensstil zeigt sich in Friedrichshagen in besonderer Weise, verbunden mit vielfältigen, zum Teil durch Partikularinteressen motivierten Formen politischer Aktivität. Dabei existieren die unterschiedlichen Lebenswelten und Lebensstile und die ihnen zugeordneten Engagement-Räume und Institutionen nebeneinander, nicht in jeder Hinsicht abgestimmt. In jedem Fall zeigt sich in Friedrichshagen eine hohe Identifikation mit dem Ort, die vielfältige, zum Teil konkurrierende Formen der Mitgestaltung und Beeinflussung der örtlichen Kultur hervorbringt.

2.4.3 Loitz (Peenetal)

Das dritte Dialogforum wurde am 16. Februar 2015 in einem Ort mit ländlicher Prägung in Mecklenburg-Vorpommern veranstaltet. Als ‚Fallstudienkommune' wurde die Stadt Loitz (ca. 4.320 Einwohner; Amtsgemeinde Peenetal) im Landkreis Vorpommern-Greifswald ausgewählt. Der Auswahl lagen die Kriterien ‚klein', ‚ländlich' und das Vorhandensein einer fundierten Engagementförderung zugrunde.

Während in der Frankfurter Nordweststadt und in Berlin-Friedrichshagen eine hohe Identifizierung, mit dem sozialen Nahraum bestand, die auf den Erhalt und möglichst auch auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse zielte, ist das Bemühen der Bevölkerung um ihr Dorf (d. h. einen Loitzer Ortsteil) viel existenzieller. Trotz schwieriger Rahmenbedingungen sind die Heimatverbundenheit und der Wunsch zu bleiben, ein wichtiges „Kapital": „Das, was uns hier ausmacht, das sollte man stärken. Und deswegen bin ich hier und gehe nicht weg." In der Gestaltung der Lebensverhältnisse vor Ort sind die gewachsenen Beziehungen und die Netzwerke wesentlich. „[…] Man ist nicht alleine, obwohl man immer kämpfen muss gegen irgendwelche Windmühlen"; und: „Da sind auch gewisse Abhängigkeiten, die man dabei schafft, wenn man sagt: ‚Komm, hilf da mal mit, dann helf' ich Dir dort.' So sind wir hier aufgewachsen, und so ticken die auch alle. Das ist ein ständiges Geben und Nehmen."

Gleichzeitig ist diese Nachbarschaftshilfe auf Gegenseitigkeit eine zentrale Grundlage für das Zusammenleben im Ort, das auch Zugezogenen Türen öffnet oder auch das Interesse an ihnen seitens der schon länger dort lebenden Bevölkerung fördert. Aber dieses Miteinander muss aktiv gestaltet werden, um die Zugehörigkeit und Gemeinschaft vor Ort fördern zu können. „Ich habe das Gefühl, man gehört schneller und intensiver dazu, wenn man sich mehr einbringt." „Die Rendite für das, was ich gebe, ist meine Lebensqualität, also dass die sich erhöht."

Der Kampf ums Überleben des Dorfes prägt auch die alltäglichen Lebensbedingungen und führt zu vielfältigem Engagement. Die Suche nach Alternativen und Verbesserungen für den Lebensort spiegelt das Spektrum zwischen Hoffen und Resignation, Scheitern und Gelingen. „Wir machen hier ganz viel auch für die Gemeinde und die Kinder. Das ist doch unsere Zukunft, das sind doch die Kinder, die wir hier halten wollen […]"; und: „Aber die meisten sagen: ‚Wir werden ja irgendwann das Licht ausschalten.'"

Die Jugendlichen hingegen fühlen sich vor Ort wohl und haben sich mit den Angeboten vor Ort arrangiert: „Also auf dem Dorf […] kann man viel Scheiße machen. […] Das ist schon ganz witzig." Allerdings halten sie coolere Treffpunkte wie Starbucks für attraktiv und gehen davon aus, dass sie früher oder später wegziehen müssen: „Jeder würde gerne länger bei den Eltern leben und nicht gleich ausziehen müssen, aber es ist halt alles zu weit weg."

Die Freizeitangebote – nicht nur für Jugendliche – entstehen durch ehrenamtliches Engagement: Kirche, Vereine und Nachbarschaften organisieren vielfältige Freizeitaktivitäten auf unterschiedlichen Ebenen und Bereichen. Diese schaffen wichtige Begegnungsmöglichkeiten und damit auch Gelegenheitsstrukturen. „Ich denke, dass viele Leute […] sich das selber organisieren. So wie wir unsere Sportgruppe oder mit dem Theaterspielen." „Man spricht immer von 42 Vereinen und Interessengemeinschaften, davon sind wir halt einer. Wir machen da eine ganze Menge."

Dass gerade bei zivilgesellschaftlichem Engagement, aber auch in der hauptamtlichen Politik, Persönlichkeiten eine große Rolle spielen und unter Ausnutzung ihrer Möglichkeiten, vieles verändern und gestalten können, wird als Erfolgsfaktor für die Entwicklung vor Ort immer wieder beschrieben. In den dörflichen Strukturen ist ihr Einsatz besonders auffällig und für viele unverzichtbar. „Das sind Leute, die haben dieses Selbstbewusstsein und stellen Forderungen und sagen: ‚Das kriegen wir hin.'" „Ja, und dann noch unser Pastor. Den finde ich auch ganz toll […]." Dabei werden Ämter und Engagement häufig langfristig und von einer Person in Personalunion wahrgenommen. Damit werden sie zu Schlüsselpersonen, die Vernetzung initiieren und voranbringen und den Ort auf diese Weise prägen. „Außerdem bin ich Mitglied der Kirchengemeinde, […] Geschäftsführer im Arbeitslosenverein […], helfe bei der Geschäftsführung im Kunstverein mit, bin auch in der Kreissynode und im Vorstand der CDU hier." Schlüsselpersonen machen ihren Einfluss auf die soziale und kulturelle Kohärenz geltend und tragen so zur demokratischen Resilienz des Ortes bei. Das zeigt sich etwa auch in der Bedeutung der kirchlichen Jugendarbeit, die ihre Bindungswirkung weit über das kirchennahe Milieu hinaus entfaltet und damit unter anderem rechtsextremen Jugendszenen kaum Zulauf ermöglicht.

Allerdings kann sich die Kommune nicht auf das ‚Auftauchen' dieser Persönlichkeiten verlassen. Engagement verlangt vielmehr nach staatlichem und kommunalem Handeln und Planen für die Zukunft. Als strukturschwache Region braucht es Investitionen in die Zukunft der ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen. „Man kann fehlende Infrastruktur nicht durch Engagement ersetzen." Unkonventionelle Lösungen in Form von lokaler Ökonomie sind erforderlich, um die Region am Leben zu erhalten. „Was mit fehlt, ist so ein Seniorenshuttle – nicht bloß für Senioren, auch vielleicht für die Langzeitarbeitslosen, die zur ARGE müssen." Menschen, die nach besseren, günstigeren und passenderen Lebensbedingungen suchen, bieten Potenzial für die Profilierung des Ortes. „Man müsste Experimentierflächen zulassen, ohne Reglementierung der Bauämter, wo man probieren dürfte, für groß angelegte soziale Experimente Raum schaffen."

Eine große Problematik stellt sich für die Langzeitarbeitslosen, die nach der Wende den ersten Arbeitsmarkt nicht erreichen konnten. Sie schreiben aussichtslose Bewerbungen und die Anwendung bestehender Gesetze und bürokratischer Maßnahmen führt bisweilen zu Demütigungen. „Sie fährt mit dem Schulbus nach Loitz und muss die Fahrtkosten aber vorher auslegen. Das Geld hat sie aber manchmal gar nicht […]. Und wenn sie es nicht macht, dann werden die Leistungen gekürzt. Das sind die Dinge, die müde machen." Staatliche Programme zur Engagementförderung müssen sich den strukturellen Defiziten stellen. „Und abends hören Sie dann, wie die Bundesregierung sagt, wir müssen fördern und fordern und die Arbeitslosen, die sollen sich selbst vermarkten. […] Wo, bitte schön, sollen die sich vermarkten?!" Fehlende Arbeit und fehlende Infrastrukturen sind die vorrangigen Abwanderungsgründe. Auch wenn staatliche Engagementförderung die strukturellen Defizite nicht beheben kann und oft nicht das Problem trifft, sind sie dennoch von Bedeutung, da sie Denkanstöße gibt und die Auseinandersetzung mit Lebensbedingungen vor Ort in Gang setzt: „Dieses MORO ist ein kleiner Vorreiter, ein Vordenker in die Zukunft hinein." Und: „Die Rahmenbedingungen von Bund und Land müssen sich grundlegend verändern, wenn sich in ländlichen strukturschwachen Regionen endlich was ändern soll." Diese Erkenntnisse lassen staatliche Fördermaßnahmen der Arbeitsverwaltung, die über Mehraufwandentschädigungen ehrenamtliches Engagement fördern wollen, als hochproblematisch erscheinen: Sie übergehen die aussichtslose Lage der Langzeitarbeitslosen und lassen eine Neuauflage von ABM-Programmen unter bestimmten Voraussetzungen, die die Engagementberichtskommission ausführlich beraten und in ihre Empfehlungen aufgenommen hat, als sinnvoll erscheinen. Auch die kaum gegebenen wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten in Loitz, die im Bereich der Landwirtschaft nicht zuletzt durch die Agrarindustrie und Bodenspekulation so gut wie ausgeschlossen sind, lassen im Sinne Martha Nussbaums Rahmenbedin-

gungen für die Befähigung zur Gestaltung Bedingungen guten Lebens vermissen. Loitz zeigt damit exemplarisch die Verbindungslinien zwischen Strukturpolitik und Engagement sowie demokratischer Beteiligung, die die Kommission an verschiedenen Stellen im Bericht betont hat. Durch eine besondere örtliche Kultur und kommunalpolitische Governance werden manche Effekte abgefedert bzw. Forderungen an eine Förderung strukturschwacher Regionen auf Landes- und Bundesebene formuliert.

2.5 Die Bedeutung regionaler Unterschiede

Es zeigt sich, dass unabhängig von den Lebensverhältnissen am jeweiligen Wohnort, die Identifizierung mit dem Nahraum ein tragendes Motiv für das Engagement und die Verantwortungsübernahme vor Ort darstellt. Die Menschen weisen an allen Standorten eine hohe Identifizierung mit ihrem Lebensraum auf, unabhängig von der tatsächlichen Lebensqualität und einer bewussten Wahl des Ortes. Die Verteidigung der bestehenden Verhältnisse oder auch die Verbesserung der Lebensbedingungen sind wesentliche Triebfedern für Engagement, wobei die Verbesserung subjektiv ist und nicht notwendig moralischen Überlegungen folgt. In diesem Zusammenhang ist die Heterogenität des Engagements von großer Bedeutung, da nur durch diese viele Interessen vertreten sind und es zu einer Aushandlung unterschiedlicher Werte vor Ort kommt. Auch gilt es zwischen den unterschiedlichen Engagementformen und -traditionen Brücken zu schlagen, damit sie sich auf das Gemeinwesen und die Bedingungen guten Lebens beziehen können.

An allen drei Standorten zeigt sich, dass wenn ein kommunales Bemühen sichtbar wird, die Menschen in ihrem Engagement und ihrer Verantwortungsübernahme zu unterstützen, dies zu einer Kultur des Miteinanders beiträgt. Diese Kultur entsteht durch den Willen der Menschen zur Mitgestaltung ihres Lebensraums und kann einen Spirit, eine Emotionalität bewirken, die auch Herausforderungen annehmen und bewältigen lassen. Diese ‚Stimmung' kann für Standorte entscheidend sein, da sie einen Boden für die potenzielle Prosperität des Ortes bereiten kann. Das verlangt die kulturelle wie auch die strukturelle Dimension des Engagements zu beachten; schematische Maßnahmen der Engagementförderung scheinen vor diesem Hintergrund genauso unangemessen wie eine Kommunalpolitik, die allein auf eine effiziente Bewältigung von Pflichtaufgaben zielt.

3 Einflussfaktoren für Engagement vor Ort

In sehr unterschiedlichen Variationen wurden übergreifend für alle drei Standorte folgende acht Einflussfaktoren von und für Engagement sichtbar:

1. *Engagement ist Ausdruck und Ergebnis von Identifikation mit dem jeweiligen Lebensraum*. Dies zeigte sich an allen drei Standorten mit ihren je unterschiedlichen historischen, politischen und kulturellen Kontexten. Die Menschen vor Ort zeigen einen hohen Gestaltungswillen, weil sie sich mit ihrem Nahraum stark identifizieren, unabhängig davon, ob es sich um Hochhaussiedlungen der Frankfurter Nordweststadt oder die ländlichen Ortsteile der Stadt Loitz handelt.
2. *Engagement zeigt in Stadtteilen und Dörfern ein je eigenes Profil, das sich sublokal ausdifferenziert*. Die Nachbarschaften stellen dabei die Grundlage für Vertrauen schaffende Räume dar und damit für die breite Basis von Engagement. Überall zeigte sich die Bedeutung der Nachbarschaften und des Sozialraums als Ausgangspunkt für Engagement, da Lebensqualität nach Aussagen der Bürgerinnen und Bürger stark an Nachbarschaften und Freundschaften gebunden ist. Die Nachbarschaften scheinen einerseits eine große Fähigkeit zur Selbstregulation zu besitzen, die sich an einem guten Miteinander orientiert, auch eine (Werte-)Pluralität leicht überbrückt und nicht durch ein unterstelltes Fremdsein infrage gestellt werden darf. Andererseits besteht jedoch auch die Notwendigkeit einer Flankierung zum Erhalt sozialer Nachbarschaften, insbesondere wenn sich durch Veränderungen der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen (z. B. Gentrifizierung, Flüchtlingsunterbringung) Nachbarschaftsverhältnisse – etwa durch neue Eigeninteressen – wandeln.
3. *An allen drei Standorten zeigte sich eine Vielfalt von Engagementformen und -traditionen mit jeweils ortsspezifischer Ausprägung, die auch Ergebnis und Ausdruck kultureller und historischer Faktoren sind*. So treffen sowohl unterschiedliche Milieus als auch weltanschauliche Entwürfe aufeinander, zum Beispiel die Volkssolidarität auf der einen und die ökologisch orientierten und auf Reformpädagogik ausgerichteten Initiativen in Kindertagesstätten auf der anderen Seite. Es muss Ziel einer lokalen Engagementförderung sein, hier Brücken zu schlagen. Insgesamt bestätigten die Lokalforen die Notwendigkeit eines breiten Engagementbegriffs für eine lokale Engagementpolitik.
4. *Engagement kannte an allen drei Orten einen Zusammenhang mit Eigennutz und individuellen Interessen bei gleichzeitigem Bezug zum Gemeinwesen im Interesse der Förderung guter Lebensbedingungen*. Dabei sind die Bedeutung des Engagements für die Daseinsvorsorge und die Bedingungen des guten Lebens vor Ort sehr unterschiedlich ausgeprägt: Während es in Loitz (auch) um

grundlegende Infrastrukturen der Freizeit und Kultur wie auch der Begleitung von Menschen, die seit Langem erwerbslos sind, ging, diente das Engagement in der Nordweststadt, aber insbesondere auch in Berlin-Friedrichshagen, der Verbesserung der Lebensqualität im Stadtteil. Dabei zeigte sich gerade in Berlin-Friedrichshagen, dass das Engagement auch die kulturelle und soziale Ausrichtung eines Stadtteils beeinflussen kann, wobei sich mittelschichtsorientierte Vorstellungen regelhaft gegenüber den bildungsferneren Bevölkerungsgruppen durchsetzen.

5. *Es wurden verschiedene Organisationslandschaften vorgefunden, die unterschiedliche Rahmenbedingungen und Förderanreize für Engagement bieten*. Es bestätigte sich die Bedeutung einer sozialraumbezogenen Flankierung des Engagements einerseits und zielgruppenspezifischer Angebote – insbesondere für Jugendliche – andererseits. Dadurch kann die Attraktivität des Ortes in jugendkultureller Hinsicht erhalten und fehlende Konsumangebote in Teilen kompensiert werden. Allgemein engagementfördernde Strukturen – von der Vereinsförderung bis zur Freiwilligenagentur – haben sich als wichtig erwiesen, allerdings wurden Gefahren von Selektionsprozessen sichtbar, die durch die Verbindung mit sozialraumbezogener Arbeit (Streetwork, Quartiersmanagement, Soziale Arbeit) kompensiert werden können.
6. *Überall zeigte sich, dass Personen und Persönlichkeiten prägend sind für die Engagementlandschaft*. Diese Personen können über das konkrete Engagement hinaus weltanschauliche Positionen besetzen und bestärken. Diese Schlüsselpersonen einerseits zu fördern, aber auch immer wieder an das Gemeinwesen rückzubinden, ist Aufgabe kommunaler Engagementförderung. Es zeigte sich, dass es von entscheidender Bedeutung ist, die Potenziale der Menschen, die sich durch besondere Kompetenzen und Netzwerke auszeichnen, in die kommunale Engagementpolitik einzubinden.
7. *Politische Beteiligung wurde überall als Thema diskutiert, drückte sich aber nicht in tragfähigen Strategien aus und konnte an keinem Standort in einer überzeugenden Weise mit dem Engagement verbunden werden*. Das bestätigt andere Befunde, dass Engagement und Beteiligung sich häufig als unverbundene Bereiche gegenüberstehen und nicht gleichermaßen und aufeinander bezogen gefördert werden. Hier zeigen sich ein ambivalentes Verhältnis der Politik zur politischen Beteiligung als Form des Engagements sowie die Schwierigkeiten lokale Beteiligung zu fördern, die die Breite der Gesellschaft abbildet.
8. *Strukturbedingungen von Regionen wurden als Voraussetzungen für ein in der Gesellschaft breit verankertes Engagement sichtbar*. Die Förderung des Engagements erschien keineswegs als Allheilmittel gegen Strukturprobleme einer Region, wie hohe Arbeitslosigkeit, mangelnde wirtschaftliche Prosperität und

fehlende öffentliche Güter. Deutlich wurde die Notwendigkeit, lokale Engagementpolitik einzubetten in eine gezielte Infrastrukturförderung und eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie durch eine Flexibilisierung von Regulierungen in engagementrelevanten Feldern dem Gestaltungswillen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung zu tragen (z. B. Zwergschulen, öffentlicher Personennahverkehr). Daraus nahm die Kommission die Anregung mit, auch Maßnahmen zur Förderung der Daseinsvorsorge mit Mitteln des dritten Arbeitsmarktes (ABM) in Betracht zu ziehen, die Langzeitarbeitslosen eine Teilhabeperspektive bieten und die Gewährleistung zentraler Felder der Daseinsvorsorge einlösen. Der Verweis auf unbezahlte Arbeit wurde von Langzeitarbeitslosen als demütigend erlebt.

Literaturverzeichnis

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2014): *Bevölkerung und Haushalte Land Berlin Bezirk-Treptow-Köpenick am 9. Mai 2011*. Potsdam.

Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin/Organisationseinheit Sozialraumorientierte Planungskoordination (2017): *Kurzprofil Bezirksregion Friedrichshagen (090517). Stand 4/2017.* URL: www.berlin.de/ba-treptow-koepenick/politik-und-verwaltung/service-und-organisationseinheiten/sozialraumorientierte-planungskoordination/artikel.580118.php (Abruf am 26.06.2017).

De Tocqueville, Alexis ([1835]/1985). *Über die Demokratie in Amerika*. Stuttgart: Reclam.

Evers, A.; Klie, T.; & Roß, P.-S. (2015): Die Vielfalt des Engagements. Eine Herausforderung an Gesellschaft und Politik. *APuZ* 65 (14–15) (S. 3–9). Online verfügbar unter http://www.bpb.de/apuz/203531/die-vielfalt-des-engagements?p=all.

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2002): *Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. Opladen (Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des 14. Deutscher Bundestag, 4).

Melderegister Frankfurt am Main (Hrsg.) (2013): *Siedlung Nordweststadt und Frankfurt am Main am 31.12.2012*. Frankfurt am Main.

Nussbaum, M. C. (1995): Human Capabilities, Female Human Beings. In: Nussbaum, M. C., & Glover, J. (Hrsg.), *Women, Culture and Development. A Study of Human Capabilities* (S. 61–104). Oxford: Oxford University Press.

Nussbaum, M. C.; Sen, A. (1993). *The Quality of Life*. Oxford: University Press.

[SenSW] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2015): *Monitoring Soziale Stadtentwicklung (MSS) Berlin 2015: Daten für den Beobachtungszeitraum 31.12.2012 bis 31.12.2014*. URL: www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/monitoring/de/2015/tabellen.shtml (Abruf am 26.06.2017).

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2016): *Bevölkerungsstand der Kreise, Ämter und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern 31.12.2015*. Schwerin.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2015): *Bevölkerungsentwicklung der Kreise und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern (Faktoren der Bevölkerungsentwicklung) 2014*. Schwerin.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2014): *Bevölkerung und Haushalte Gemeinde Loitz, Stadt am 9. Mai 2011. Ergebnisse des Zensus 2011*. Schwerin.

Die Engagementberichterstattung der Bundesregierung

Bedeutung und Perspektiven

Thomas Klie und Michael Hüther

Eine demokratische Gesellschaft lebt von einer lebendigen Zivilgesellschaft und dem vielfältigen Engagement der Bürgerinnen und Bürger, das in der Breite der Bevölkerung verankert ist: Sie gehören zu den Voraussetzungen, die für die Gestaltung aktueller und künftiger Herausforderungen unserer Gesellschaft unverzichtbar sind – einer offenen, zunehmend global vernetzten und digitalen Gesellschaft, die in demografischen, sozialen, politischen und ökonomischen Wandlungsprozessen begriffen ist. Dieser Summa des Zweiten Engagementberichts entspricht das Verständnis der Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements, das die Bundesregierung im Berichtsauftrag zum Ausdruck gebracht hat: Bürgerschaftliches Engagement in seinen vielfältigen Formen sei unerlässlich für die individuelle Teilhabe, gesellschaftliche Integration, das wirtschaftliche Wachstum, den Wohlstand, das kulturelle Leben, aber auch für demokratische Strukturen. Insofern knüpfen die beiden bis dato vorliegenden Engagementberichte an das Konzept des „öffentlichen Raumes" an, das Hannah Arendt als jenen Gestaltungsbereich beschrieb, in dem wir lebensnah und staatsfern selbstverantwortlich und mitverantwortlich die Kooperation, den Interessengegensatz und den Konflikt im Miteinander der freien Bürgerinnen und Bürger aushandeln und gestalten.

Ein derart weitgehendes Verständnis von (bürgerschaftlichem) Engagement, das allerdings die problematischen Grenzerscheinungen nicht verkennt (Diskussion um Zivilität), wurde zuerst in der Enquete-Kommission des 14. Deutschen

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2_11

Bundestages zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ profiliert, die ihren Beitrag zu einem zivilgesellschaftlichen Verständnis von Engagement einerseits und der Herausbildung eines eigenen Feldes der Engagementpolitik andererseits geleistet hat. Sie führte auch zur Einrichtung des Bundestagsunterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“, der dem Thema Engagementpolitik eine, wenn auch nachgeordnete, parlamentarische Verankerung sicherte. Aber immerhin folgenreich.

Denn wie in der Altenpolitik, Familienpolitik sowie Kinder- und Jugendhilfepolitik wurde mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 2009 eine eigenständige Berichtstradition begründet, die der Engagementpolitik eine unabhängige und eigenständige wissenschaftliche Debatte zur Seite stellt durch einen in jeder Legislaturperiode durch eine jeweils neu einzusetzende Sachverständigenkommission zu einem Schwerpunktthema zu verfassenden Bericht. Der Beschluss des Deutschen Bundestages bietet zugleich die Chance, die vom Wissenschaftszentrum Berlin begonnene Berichterstattung zur „Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland“ (Alscher et al. 2009) zu verstetigen. Ein neues Kapitel der wissenschaftlichen Diskussion wurde damit aufgeschlagen. Eigenständig und unabhängig von dem etablierten Feld des Dritten Sektors, den etablierten Diskursen in der freien Wohlfahrtspflege und in den Foren des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) wurde ein unabhängiges Format eines kritischen Diskurses zur Bedeutung des Engagements geschaffen.

Die Engagementberichterstattung steht nicht allein. Sie ist eingebettet in ein datenbasiertes Monitoring des Engagements in Deutschland, zu dem sowohl der Freiwilligensurvey und der ZiviZ-Survey („Zivilgesellschaft in Zahlen“) als auch die regelmäßige Berichterstattung über die Bedeutung des Engagements in den Zeitverwendungsstudien des Statistischen Bundesamtes, dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) sowie dem European Social Survey (ESS) gehören. Aber auch nationale Studien wie die des Generali Zukunftsfonds, die Bevölkerungsbefragungen des Instituts für Demoskopie Allensbach oder der Bertelsmann Stiftung, etwa zum sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft, gehören zu den für die Engagementberichterstattung relevanten Datensätzen. Ein empirisches Monitoring und ein wissenschaftlicher Diskurs begleiten damit die Engagementpolitik der Bundesregierung.

Die wissenschaftliche Engagementberichterstattung, die mit der regelmäßigen Beauftragung von Engagementberichten begonnen wurde, wird durch eine Zweiteilung charakterisiert: einerseits durch eine in den Berichten jeweils fortgeschriebene Analyse und Betrachtung von Trends, Entwicklungslinien und Dynamiken des Engagements sowie zentraler Debatten um Fragen des Engagements,

andererseits von einem Schwerpunktthema, das in der jeweiligen Beauftragung durch die Bundesregierung formuliert wird. Damit kann es gelingen, die Bedeutung des Engagements in den für unsere Zeit prägenden demografischen, sozialen, politischen und ökonomischen Wandlungsprozessen kontinuierlich und analytisch in den Blick zu nehmen. Auch und gerade das Engagement reagiert sensitiv auf politische Dynamiken – wie etwa die der hohen Zahl in Deutschland Zuflucht suchender Menschen 2015 – und verändert auf diese Weise die Gesichter, Formen wie auch die politische Bedeutung des Engagements, die es in der Engagementberichterstattung zu würdigen gilt. Mit dieser im Ersten Engagementbericht begründeten Tradition profilieren sich die Engagementberichte nicht allein als monothematische (auf bestimmte politische Fokussierungen hin ausgerichtete) Berichte mit einer klaren programmatischen und politischen Aussage, wie dies etwa aus den Umweltberichten bekannt ist. Dies erscheint aus unserer Sicht sinnvoll. Ohne die Engagementberichterstattung gäbe es keine systematische und über die Zeit hinweg konsistente Befassung mit den Dynamiken des Engagements in seiner Vielgestaltigkeit und politischen Kontextualisierung. Von einer in der Wissenschaft fest verankerten Engagementforschung kann bislang jedoch nicht die Rede sein. Das hat einerseits zur Folge, dass das Thema noch nicht durch eine disziplinäre Zuordnung enggeführt wird. Andererseits heißt es aber, dass hierbei relevante Disziplinen – wie die Ökonomik – bisher keine Analysetradition und Diskurskultur zur Zivilgesellschaft sowie dem bürgerschaftlichen Engagement entwickelt haben.

Der Erste Engagementbericht hat eine Bestandsaufnahme und eine Vermessung der relevanten Engagementformen und Engagementfelder vorgenommen. Der Zweite Engagementbericht leistet durch seine qualifizierte Aufarbeitung der Empirie zum Engagement einen Beitrag zu einer neuen Qualität von Daten und Fakten zum Engagement, die eine nach Bevölkerungsgruppen und Regionen differenzierte und insofern sensitive Engagementpolitik befördern und mit entsprechenden Wissensbeständen ausstatten kann. Auch durch die vertiefte Aufnahme von zentralen Debatten zum Engagement, die von den Sachverständigen selbst jeweils als relevant identifiziert und in die Berichte aufgenommen wurden, können für die Politik bedeutsame, von ihr bisweilen aber auch vermiedene Themen aufgegriffen und diesbezügliche engagementpolitische Analysen zur Verfügung gestellt werden. Die Relevanz der Themenfelder und Diskurse bildet das Kriterium für ihre Auswahl, nicht die inhaltliche Geschlossenheit des Gesamtberichtes.

Besonders bedeutsam erscheint es uns, dass in der Berichterstattung systematisch auf die Sachverständigenberichte anderer Kommissionen eingegangen und diese berücksichtigt werden, wie dies mit der thematischen Verwandtschaft des Siebten Altenberichts und des Zweiten Engagementberichts seitens der Bundesregierung befördert und wie es grundsätzlich im Ersten Engagementbericht angeregt

wurde. Auch die kontinuierliche Befassung mit relevanten Debatten um das Engagement und ihre Weiterführung erscheint uns wichtig und produktiv. So wurde im Zweiten Engagementbericht die in der Rezeption des Ersten Engagementberichts mit kritischer Resonanz versehene Diskussion um Bürgerpflichten aufgegriffen und weitergeführt in Richtung eines ebenfalls nicht unstrittigen Rückgriffs auf den aristotelischen Tugendbegriff. So werden gesellschaftspolitische Debatten um die Bedeutung des Engagements verstetigt. Zugleich wird damit den interessierten Gruppen deutlich gemacht, wie sehr die Kommissionsarbeit vom gesellschaftsweiten Diskurs profitiert und sich selbst als Teil dessen versteht.

Neben dieser auf Kontinuität und Verschränkung ausgerichteten Berichterstattung und einem entsprechenden Profil der Engagementberichte werden letztere jeweils anhand eines von der Bundesregierung festgelegten Schwerpunktthemas verfasst, das ein bislang engagementpolitisch vernachlässigtes oder besonders aktuelles Politikfeld aufgreift. Dies war im Ersten Engagementbericht das Thema „Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen", im Zweiten Engagementbericht das Thema „Lokale Politik und Engagement". Aus unserer Sicht bewährt sich dieses Doppelgesicht des Engagementberichts von Kontinuität und Spezifität, weil es die Vielfalt des Engagements durch die Konfrontation mit spezifischen Themen und Fragen in seiner besonderen Relevanz für die Lebensrealität, den sozialen Fortschritt und die demokratische Kultur konkretisiert und erfasst.

Der eigenständigen und unabhängigen wissenschaftlichen Berichterstattung über das Engagement im Rahmen der Sachverständigenkommission wohnt ein potenzielles Irritationsmoment inne, das im Ersten Engagementbericht schon durch die Besetzung der Kommission ausgelöst wurde, da sich diese – von der damaligen Bundesregierung bewusst so positioniert – von der etablierten engagementwissenschaftlichen „Szene" abhob. In der Folge konnte aber durch offene Diskussionsbeiträge die kommunikative Brücke zu den etablierten Kreisen geschlagen werden, ohne deren Distanz, die auch dem Unbehagen mit bestimmten Wissenschaften geschuldet ist, vollständig einzuhegen. Immerhin konnten in den Wirtschaftswissenschaften Impulse zur Befassung mit dem Themenfeld Engagement gesetzt werden (vgl. Enste und Hüther 2012; Hüther et al. 2015).

Auch mit der Besetzung der Zweiten Engagementberichtskommission wurden neben engagementpolitisch ausgewiesenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in dem Forschungsfeld bisher kaum verankerte Expertinnen und Experten einbezogen, die mit dafür Sorge trugen, bisher nicht berücksichtigte Fragestellungen und Analysen einzubringen, aber darüber hinaus auch ihre jeweiligen Forschungsfelder für engagementpolitische Fragen und Themen zu öffnen. Insgesamt ist es uns wichtig, die engagementpolitischen Debatten sowohl hinsichtlich der wissenschaftlichen Disziplinen als auch hinsichtlich tangierter Politikfelder zu

öffnen. Engagementpolitik ist, wenn sie wirksam sein will, ein Querschnittsthema. Sie darf mitnichten reduziert werden auf ressortspezifische Programme zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Insofern ist es ein Verdienst der Bundesregierung durch die Besetzung der Kommission genau hierzu, zu einer Öffnung der engagementpolitischen Debatten in Wissenschaft und Praxis, einen Beitrag geleistet zu haben.

Der Zweiten Engagementberichtskommission war es darüber hinaus wichtig und – von den zeitlichen Ressourcen her – möglich, einen dialogorientierten Arbeitsstil zu entfalten, der sowohl hinsichtlich der aufgegriffenen zentralen Debatten zu Diskussionsrunden einlud als auch vor Ort stattfinden konnte, um die Lebenswirklichkeit und Vielfalt des Engagements und der sehr unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen in den Städten und Gemeinden in die Debatten aufzunehmen. Diese sind nicht spurlos an der Kommission und der Berichterstellung vorbeigegangen. Manche Aussagen, manche Zuspitzungen und Empfehlungen wären ohne die Dialoge im Expertenkreis, aber auch und gerade vor Ort im Austausch mit den Vertreterinnen und Vertretern der Kommunalpolitik so nicht zustande gekommen. Die dialogische Verschränkung erscheint als in besonderer Weise angemessen für das in sich vielgestaltige Thema Engagement und Zivilgesellschaft.

Die Engagementberichterstattung richtet sich keineswegs gegen etablierte Plattformen zivilgesellschaftlicher Debatten wie etwa das BBE. Sie kann, will und soll den Plattformen und der organisierten Zivilgesellschaft, aber auch den verschiedenen Politikebenen andere, unerwartete Impulse geben. Dabei wird insbesondere im Zweiten Engagementbericht deutlich, dass Engagement keineswegs lediglich als individuelle Entscheidung und jeder Person offenstehende Lebensform verstanden werden darf, auch wenn die Zahlen darauf hinweisen, dass für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland das als „bürgerschaftlich" bezeichnete Engagement immer mehr zum Lebensstil und zur Selbstverständlichkeit wird. Es sind die Wirkungsbezüge des Engagements und die strukturellen Rahmenbedingungen für Regionen und für bestimmte Bevölkerungsgruppen systematisch miteinzubeziehen, wenn es gelingen soll, die integrative Wirkung und die Bedeutung des Engagements in seinen verschiedenen Spielarten für eine vitale Zivilgesellschaft, für die soziale Kohärenz, die Gestaltung des ökonomischen Wandels, aber auch für die gelebte Demokratie zu nutzen.

In den hierzu vorgelegten Analysen und Politikempfehlungen liegt der besondere politische Gehalt des Zweiten Engagementberichts. Die Rezeptionsgeschichte des Ersten aber auch des Zweiten Engagementberichts zeigt indes, dass Engagementpolitik als Politikfeld weithin im Souterrain politischer Bedeutung platziert ist. Das gilt für die eventorientierte und schlagzeilengeprägte Medienresonanz

genauso wie für die politische Resonanz, die sich zwangsläufig an den Bedingungen des Tagesgeschäfts orientieren muss. (Bürgerschaftliches) Engagement ist angesichts seiner Vielfalt und Differenziertheit weder kurz und schlüssig zu skizzieren noch politisch einfach zu fassen. Es handelt sich um ein infrastrukturelles Querschnittsthema für die Demokratie. Es lebt letztlich weniger von der Summe spezifischer Förderung, sondern – in einer Drei-Sektoren-Perspektive – von der Wertschätzung durch Staat und Markt. Die Bündelung der verschiedenen Formate öffentlicher Würdigung des Engagements ist allein deshalb eine zielführende Idee. Ansonsten bleibt es grundsätzlich eine strukturelle Herausforderung, ein Querschnittsthema in der laufenden Politik zu verankern. Die Engagementberichterstattung kann dazu beitragen, den verschiedenen politischen Ansätzen und Maßnahmen einen verbindenden Fokus zu geben.

Hinzu kommt, dass auch in der sogenannten „Engagementszene" und bei den relevanten Akteuren des Dritten Sektors die Engagementberichterstattung bisher ein verhaltenes, fast fremdelndes Echo ausgelöst hat. Das mag verschiedene Hintergründe haben.

- Einer mag darin liegen, dass die an der Engagementpolitik interessierten Akteure mit der Engagementberichterstattung die Hoffnung verbinden, dass gerade ihre engagementpolitischen Zielsetzungen, die etwa auf die Finanzierung von Förderstrukturen ausgerichtet sind, mit den bisherigen Engagementberichten nicht die erhoffte Unterstützung erfuhren, die sie nachvollziehbar für diesen politisch in seiner Querschnittlichkeit schwach ausgebildeten Politikbereich erwartet haben. Engagementpolitik steht als Politikfeld aber grundsätzlich auf „wackeligen Beinen". Das Engagement lebt jedoch nicht vom Staat, sondern aus dem freiheitlichen öffentlichen Raum der Demokratie. Verlässlichkeit der Staatstätigkeit hinsichtlich ihrer Aufgabenverantwortung (Daseinsvorsorge) ist dafür ein wichtiger Anker.
- Die verhaltene Resonanz hängt aber – und das scheint uns bedeutsamer – auch mit der Tatsache zusammen, dass dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger in der politischen Analyse und der Ausrichtung der Politik in der eingangs beschriebenen grundlegenden Bedeutung für die Vitalität der Zivilgesellschaft, der Prosperität der regionalen Wirtschaft und der breit in der Bevölkerung verankerten Akzeptanz und Mitgestaltung von Demokratie nicht immer und überall die Bedeutung zugemessen wird, die dem Engagement schon allein aufgrund seiner demokratiepraktischen Relevanz zukommt.
- Es sind eben nicht nur Staat und Markt, sondern es ist auch und gerade die Zivilgesellschaft in ihrer Vitalität und ihrer Verankerung in der ganzen Breite und Tiefe der Gesellschaft, die deren Resilienz angesichts der vielfältigen

> Herausforderungen sichert. Hinzu kommt schließlich, dass die Engagementförderung als Teil der sichtbaren querschnittsorientierten Engagementpolitik sehr stark ressortabhängig ausgestaltet und in ihren Logiken sowie jeweiligen Akteurskonstellationen verankert ist. Diese Ressortgebundenheit spiegelt sich in gewisser Weise auch in den Stellungnahmen der Bundesregierung wider, in denen eher additiv und weniger integriert Programme der Engagementförderung aufgeführt werden und die Notwendigkeit ihrer Verschränkung sowie engagementpolitischen Klammer noch als To-do erscheint.

Schließlich sind es die Probleme des kooperativen Föderalismus mit seinen Restriktionen einer Mehrebenenförderung und deren Finanzierung, die sich auf die Etablierung eines eigenen Politikfeldes der Engagementförderung hinderlich auswirkt. Dies ist in besonderer Weise auf der kommunalen Ebene spürbar, in der die unterschiedlichen Politikbereiche ihre Wirkungen entfalten. Die Kommunen sehen sich mit zum Teil konkurrierenden Förderprogrammen sowie sektoralen Steuerungsstrukturen konfrontiert, sei es in der Gesundheits-, der Pflege- aber auch der Mobilitätspolitik, die sich für die Bedeutung der vielfältigen Formen des Engagements nicht öffnen. Die immer stärkere Ausdifferenzierung von Strukturen und Steuerungslogiken von Subsystemen sowie die machtpolitischen Interessen zentraler Steuerungsinstanzen erschweren eine auf Dezentralisierung hin angelegte Politikgestaltung in für die Daseinsvorsorge relevanten Politikfeldern. Hier aber kann das Engagement der Bürgerinnen und Bürger konstitutiv für die Sicherung der Daseinsvorsorge sein und dies nicht nur im Sinne von: *Wir können das Engagement voraussetzen*, sondern auch und gerade in strukturschwachen Regionen: *Wir müssen Voraussetzungen für die Bereitschaft zur Mitgestaltung öffentlicher Angelegenheiten in der Bevölkerung und für die verschiedenen Spielarten der Verantwortungsübernahme schaffen*. Eine demokratische, an zivilgesellschaftlichen Normen orientierte Verarbeitung von Modernisierungsprozessen in unserer Gesellschaft, in den Kommunen, scheint uns als eine Voraussetzung für die soziale Kohäsion und Resilienz in Wandlungsprozessen, die – wie bei der Globalisierung, der Digitalisierung und der Migration – immer stärker als fremdbestimmt wahrgenommen werden. Wir wagen die These, dass in diesen Prozessen die Rolle und Bedeutung der Zivilgesellschaft und des (bürgerschaftlichen) Engagements mit Blick auf Identität, Sicherheit und Demokratie enorm wichtig werden – mehr noch: Die Kraft des Engagements als Ressource für die Gestaltung des öffentlichen Raums in unserer Demokratie wird unverzichtbar werden.

Literaturverzeichnis

Alscher, M., Dathe, D., Priller, E., & Speth, Rudolf (2009). *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Hrsg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin.

Enste, D., & Hüther, M. (2012). Bürgerschaftliches Engagement der Unternehmen im öffentlichen Raum. In: Lenel, H. O., Apolte, T., Berthold, N., Fuest, C., Hamm, W., Kerber, W. et al. (Hrsg.), *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (63)* (S. 293–323). Stuttgart: Lucius & Lucius.

Hüther, M., Bergmann, K., & Enste, D. (2015). *Unternehmen im öffentlichen Raum. Zwischen Markt und Mitverantwortung*. Wiesbaden: Springer VS.

Autorinnen und Autoren

Prof. em. Dr. habil. Baldo Blinkert ist Diplom-Soziologe und Prof. em. am Institut für Soziologie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Er ist Gründer und Leiter des Freiburger Instituts für angewandte Sozialwissenschaften (FIFAS). Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören Kindheit, Jugend, Alter, Stadt/Region, Sicherheit. Er hat zahlreiche Forschungen durchgeführt und Veröffentlichungen vorgelegt u. a. zu den Themen Kindheit, Jugend, Alter, Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung.
Kontakt: baldo.blinkert@soziologie.uni-freiburg.de
Internet: http://www.soziologie.uni-freiburg.de/personen/blinkert

Prof. Dr. habil. Adalbert Evers war Sachverständiger in der Zweiten Engagementberichtskommission (2013–2016). Bis Herbst 2013 war er Professor für Vergleichende Gesundheits- und Sozialpolitik an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Gegenwärtig arbeitet er als Gastprofessor am Ersta Sköndal University College (Stockholm) und als Senior Fellow am Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI) an der Universität Heidelberg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Theorien des Sozialstaats und der Sozialpolitik, Dritter Sektor und Zivilgesellschaft, persönliche soziale Dienstleistungen im internationalen Vergleich, Governance-Konzepte, Partizipation und bürgerschaftliches Engagement.
Kontakt: Adalbert.Evers@uni-giessen.de

Dr. Wilhelm Haumann war Assistent von Frau Professorin Renate Köcher bei ihrer Mitarbeit in der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung (2013–2016). Seit 1995 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Demoskopie Allensbach (IfD Allensbach). Seit 2005 hat er als Projektleiter am IfD zahlreiche Studien im Bereich der demoskopischen Sozialforschung durchgeführt. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018
T. Klie und A. W. Klie (Hrsg.), *Engagement und Zivilgesellschaft*,
Bürgergesellschaft und Demokratie, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18474-2

Sozial- und Familienforschung sowie empirische Untersuchungen des freiwilligen Engagements.
Kontakt: whaumann@ifd-allensbach.de

Prof. Dr. Michael Hüther war stellvertretender Vorsitzender der Zweiten Engagementberichtskommission (2013–2016) und Vorsitzender der Sachverständigenkommission für den Ersten Engagementbericht der Bundesregierung (2010–2012). Seit 2004 ist er Direktor und Mitglied des Präsidiums beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln), seit 2001 Honorarprofessor an der EBS Business School in Oestrich-Winkel. Des Weiteren ist er u. a. Erster Stellvertretender Vorsitzender des Aufsichtsrats der SRH Holding, Mitglied im Verwaltungsrat und im Aufsichtsrat des TÜV Rheinland Berlin Brandenburg Pfalz e. V., im Aufsichtsrat der Allianz Global Investors sowie Mitglied im Beirat für Fragen des gewerblichen Mittelstandes und der freien Berufe beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie Schatzmeister des Vereins „Deutschland – Land der Ideen".
Kontakt: huether@iwkoeln.de

Anna Wiebke Klie, M. A., studierte Geschichte, Germanistik und Anglistik an der Universität Osnabrück. Bis Ende Dezember 2016 war sie Leiterin der Geschäftsstelle des Zweiten Engagegementberichts der Bundesregierung am Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) in Freiburg im Breisgau. Seit Januar 2017 ist sie Doktorandin im vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung geförderten Fortschrittskolleg „Religiöse Pluralität und ihre Regulierung in der Region" (RePliR) am Centrum für Religion und Moderne der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (http://www.fortschrittskolleg-replir.de/). Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören Migrationsforschung, Religionssoziologie sowie Geschichte, Theorie und Methode der (qualitativen) Zivilgesellschaftsforschung.
Kontakt: kliew@uni-muenster.de

Prof. Dr. habil. Thomas Klie war Vorsitzender der Zweiten Engagementberichtskommission (2013–2016). Er ist Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Evangelischen Hochschule Freiburg im Breisgau und Privatdozent an der Alpen Adria Universität Klagenfurt/Iff Wien. Zudem ist er Leiter der Institute AGP Sozialforschung (Alter. Gesellschaft. Partizipation) und des Zentrums für Zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) im Forschungs- und Innovationsverbund FIVE e. V. an der Evangelischen Hochschule Freiburg im Breisgau. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören u. a. Soziale Gerontologie und

Pflege, Rechtssachenforschung, Theorie der Zivilgesellschaft, Welfare Mix, Good Governance und freiwilliges Engagement.
Kontakt: thomas.klie@eh-freiburg.ekiba.de

Prof. Dr. Renate Köcher war Sachverständige in der Zweiten Engagementberichtskommission (2013–2016). Sie studierte Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Publizistik in Mainz und München. 1977 wurde Renate Köcher wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Demoskopie Allensbach (IfD Allensbach) und ist seit 1988 Geschäftsführerin des Instituts. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Reform- und Innovationsbereitschaft der Bevölkerung, Akzeptanz neuer Technologien, politische Analysen und Wertewandel. Neben zahlreichen Gastbeiträgen in Publikationen aus Wirtschaft und Gesellschaft schreibt sie regelmäßig für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* und ist in den Aufsichtsräten mehrerer Großunternehmen tätig.
Kontakt: info@ifd-allensbach.de

Prof. Dr. habil. Thomas Olk (†) war Professor für Erziehungswissenschaften am Institut für Pädagogik an der Philosophischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg und dort Leiter des Arbeitsbereiches Sozialpädagogik und Sozialpolitik. Er war Mitglied zahlreicher Expertengremien, wissenschaftlicher Beiräte und Netzwerke, die sich in ihrer Arbeit intensiv mit bildungs- und engagementpolitischen Fragen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene auseinandersetzen. Thomas Olk war Autor und (Mit-)Herausgeber einschlägiger Publikationen, Studien und Handbücher zur Engagement- und Partizipationsforschung. Innerhalb der Arbeitsschwerpunkte von Thomas Olk kam Bildungs- und sozialen Ungleichheitsdimensionen sowie der Kindheits- und Jugendforschung ein besonderer Stellenwert zu.

Prof. Dr. Paul-Stefan Roß ist Professor für Theorien und Methoden der Sozialen Arbeit an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (DHBW) sowie Dekan der Fakultät Sozialwesen und Leiter des Masterstudiengangs „Governance Sozialer Arbeit“ am Center for Advanced Studies der DHBW. Zugleich leitet er das Institut für angewandte Sozialwissenschaften – IfaS. Arbeitsschwerpunkte von Forschungs- und Praxisprojekten sowie Publikationen sind Ehrenamt/bürgerschaftliches Engagement, Bürgerbeteiligung, Gemeinwesenarbeit/Sozialraumorientierung, Zivilgesellschaft, Governance und Wohlfahrtspluralismus.
Kontakt: paul-stefan.ross@dhbw-stuttgart.de

Prof. Dr. habil. Roland Roth lehrte bis Ende 2014 Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestags „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagement“ und der Expertengruppe des 2. Freiwilligensurveys von 2004. Er ist Mitbegründer von „DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration“ und arbeitet u. a. in der Steuerungsgruppe des Arbeitskreises „Bürgergesellschaft und Demokratie“ der Friedrich-Ebert-Stiftung. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind Demokratie, Soziale Bewegungen, Bürger- und Menschenrechte, Kinder- und Jugendbeteiligung, Integration und Rechtsextremismus.
Kontakt: roland.roth1@gmx.de

Prof. Dr. habil. Thorsten Ingo Schmidt ist seit 2009 Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht, Verwaltungs- und Kommunalrecht an der Universität Potsdam. Seit 2015 ist er Richter am Oberverwaltungsgericht Berlin/Brandenburg im Nebenamt. Von 2006 bis 2009 war er Richter am Verwaltungsgericht Hannover. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören Staatsorganisationsrecht, Verfassungs- und Verwaltungsprozessrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht sowie Kommunalrecht.
Kontakt: thorsten.ingo.schmidt@uni-potsdam.de

Prof. Dr. Martina Wegner war Sachverständige in der Zweiten Engagementberichtskommission (2013–2016). Seit 2009 ist sie Professorin für die Organisation von Zukunftsdiskursen an der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften an der Hochschule München. Von 2005 bis 2009 war sie Geschäftsführerin des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) an der Evangelischen Hochschule Freiburg im Breisgau. Zu ihren Arbeits- und Forschungsschwerpunkten gehören: Sozialethik und Wirtschaftsethik, Zivilgesellschaft und Dritter Sektor, Wohlfahrtspluralismus, Kommunalberatung und -entwicklung (Leitbildentwicklung, partizipative Prozesse etc.) sowie Nachhaltigkeit in Unternehmen (Corporate Citizenship und Corporate Social Responsibility).
Kontakt: martina.wegner@hm.edu

View publication stats